



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Maestría en Economía**

Campo de Conocimiento: Historia Económica.

***“Alcances y limitaciones de la política fiscal como estrategia de
crecimiento económico en México: 1934-1976”***

**Trabajo Terminal que presenta:
Laura Almendra Peláez Jiménez**

Asesor: Dra. Josefina León León

México, D.F., a 5 de Septiembre de 2011

Trimestre 11-O

Índice

Introducción	1
Capítulo 1. Una introducción a la política fiscal, instrumentos e ideas	
1.1 El arribo de Keynes, el papel del Estado y la política fiscal	6
1.2 La modificación de ideas en la implementación de la política económica en México	7
1.2.1 El surgimiento de la escuela desarrollista	9
1.3 Primeros conceptos	10
1.3.1 Los instrumentos de política fiscal	12
1.4 Una revisión general a la implementación de la política económica en México durante la administración cardenista (1934-1940)	13
1.5 Consideraciones finales	17
Capítulo 2. El gasto público como promotor de crecimiento económico y sus implicaciones	
2.1 El gasto de capital: una estrategia de política económica	19
2.2 Efectos derivados de la estrategia de impulso al crecimiento económico por medio de la inversión productiva	22
2.2.1 Una revisión general de la estructura tributaria a partir de los años cuarenta	26
2.2.2 La monetización del déficit y su impacto en la economía mexicana	27
2.3 La construcción de la política económica del <i>desarrollo estabilizador</i> ..	34
2.4 Consideraciones finales	35

Capítulo 3. Las debilidades como impedimentos al crecimiento económico sostenido

3.1 El escenario económico y la construcción de la política económica del <i>desarrollo estabilizador</i>	37
3.2 Ineficiencia y debilidad estructural	39
3.3 Limitaciones para el crecimiento económico sostenido en el largo plazo	44
3.3.1 Expansión fiscal y déficit	45
3.4 Los años setenta: el final del ciclo	50
3.5 Consideraciones finales	52
Conclusiones	54
Bibliografía	57

Resumen

Con el objetivo inicial de corregir los desequilibrios provocados por la Gran Depresión, las políticas de corte keynesiano comenzaron a tomar relevancia durante la década de los treinta, invitando al uso de la política fiscal y monetaria expansivas con el fin de incrementar el ingreso nacional. En México, estas ideas fueron implementadas durante la administración de Lázaro Cárdenas, sin embargo, se consolidaron en los años cuarenta a partir de un mayor uso del gasto público destinado a actividades que permitieran crear las condiciones necesarias para incrementar la capacidad productiva del país.

Dicha estrategia generó altos niveles de crecimiento económico, los cuales llegaron a sus niveles más altos durante los años del *desarrollo estabilizador*, no obstante, las limitaciones derivadas de la implementación de la política fiscal en México culminarían en la década de los setenta con una crisis económica. En este marco, resulta indispensable analizar cuáles fueron los elementos que condujeron a la caída de esta senda de crecimiento y que se reflejarían en altos déficits fiscales, inflación y deuda.

Palabras clave: *Política fiscal, gasto público, crecimiento económico, crisis, déficit, monetización, inflación, endeudamiento.*

Introducción

En la década de los treinta a nivel internacional comenzó un proceso de cambio en el diseño e implementación de la política económica, el cual en principio buscaba aminorar los efectos de la Gran Depresión sobre las economías, pero finalmente derivaría en la incorporación de nuevas ideas en las que se daba preponderancia al uso de la política fiscal y monetaria expansivas.

Estas modificaciones respondían a los postulados de una nueva corriente de pensamiento que dejaba atrás los principios de la escuela clásica, especialmente los que establecían que el Estado no debería intervenir en el proceso económico, debido a que las libres fuerzas del mercado conducirían a la economía al pleno empleo; asimismo se asumía que el Estado -entre otras cosas- debería corregir los desequilibrios que el mercado no era capaz de resolver.

Uno de los países precursores en su incorporación fue Estados Unidos con el *New Deal*, una estrategia intervencionista implementada por el entonces presidente Roosevelt, que intentaba aminorar los efectos de la Gran Depresión por medio de la reactivación tanto del consumo como de la inversión. Posteriormente la obra de John Maynard Keynes (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money* influiría de manera fundamental en las decisiones de política económica gubernamental.

En México los primeros pasos hacia la anexión al uso de políticas de corte Keynesiano sucedieron primordialmente durante la administración de Lázaro Cárdenas y se consolidaron una década después –específicamente en 1946- con el surgimiento y auge de la escuela desarrollista, que tendría como principal promotor al entonces Secretario de Hacienda: Eduardo Suarez.

Si bien desde el punto de vista de la teoría de Keynes un incremento de la renta nacional podía darse por medio del gasto público, los entonces encargados de la política económica consideraban necesario que éste se destinara a actividades que permitieran crear las condiciones necesarias para incrementar la capacidad productiva del país. De este modo, el diseño de la política económica en México aunque en un primer momento respondió a abatir los efectos de la Gran Depresión sobre la economía, también manifestaba la intención de elevar el ingreso nacional.

Por lo tanto, en materia fiscal se hizo hincapié en el uso del gasto público como instrumento para el desarrollo económico, debido a que proporcionaría dinamismo a las actividades económicas. Así, a partir de la segunda mitad de la década de los treinta y hasta los años setenta, comenzó un periodo en la historia económica de México que se caracterizaría por los más altos niveles de crecimiento económico del siglo XX.

Si bien en este periodo los proyectos y las acciones de política económica han sido distintas (por ejemplo la implementada durante la administración de Miguel Alemán se distingue de la propia del desarrollo estabilizador), el elemento común es que en todas ha predominado el uso de la inversión productiva para promover el crecimiento económico, usando como instrumento fiscal el gasto público, específicamente de capital, con el objetivo de generar las bases para lograr el desarrollo de la capacidad productiva del país y así incrementar el ingreso nacional.

De este modo, a partir de la segunda mitad de los años treinta pero primordialmente en los cuarenta resultó imperativa la opción del desarrollo de la industria por medio del gasto público, de modo tal que el Estado proporcionara los elementos suficientes para que la industria pudiera desarrollarse; sin embargo, ante el problema de una carga tributaria baja y la ausencia de préstamos del exterior, se optó por financiar los déficits públicos con incrementos de la oferta monetaria, mediante emisión por parte del Banco de México, lo que se conoce como monetización del déficit.

Si bien la estrategia anterior permitió continuar con el desarrollo productivo del país, el uso de la emisión monetaria tuvo una serie de efectos que afectarían de manera fundamental a la relativa estabilidad económica de la que se gozaba, en primera instancia un proceso inflacionario que se hizo acompañar de variaciones en el tipo de cambio a consecuencia de la caída de las reservas del banco central, lo que culminó con las devaluaciones de 1948 y 1954.

Ante los desequilibrios generados, se comenzó a implementar un nuevo proyecto de política económica que permitiera recuperar la estabilidad perdida a fin de promover el ahorro y canalizarlo a actividades productivas; lo anterior en un

escenario caracterizado por niveles muy altos de gasto público, déficits acompañados de presiones inflacionarias e inestabilidad en el tipo de cambio.

De esta manera, el proyecto económico que comenzó en 1958 y concluyó en 1970 –mejor conocido como *desarrollo estabilizador*- generó una vez más, importantes niveles de crecimiento económico acompañados de finanzas públicas relativamente sanas, así como estabilidad en tipo de cambio, pero asociado a altos niveles de endeudamiento.

Desde una perspectiva de largo plazo es posible considerar que las limitaciones derivadas de la implementación de la política fiscal en México culminarían en la década de los setenta con una importante crisis económica caracterizada por altos niveles de endeudamiento, déficits fiscales e inflación.

En este marco, es necesario cuestionar por qué un proyecto de política económica que estaba generando altos niveles de crecimiento declinaría en una crisis como la de los setenta. Más aun, ¿cuáles fueron las razones por las que la implementación de la política económica –basada en expansión fiscal enfocada a inversión productiva- no generó las condiciones necesarias para continuar la fase de crecimiento económico que venía dándose desde la segunda mitad de la década de los treinta?

Para responder a tal interrogante, la hipótesis que guía el trabajo pretende mostrar que son al menos tres los elementos que explican por qué no fue posible generar crecimiento económico de manera sostenida:

Primero, como se ha adelantado, desde la segunda mitad de la década de los años treinta y hasta 1958, la política económica estuvo enfocada a generar crecimiento económico a partir del uso de gasto público destinado a inversión productiva, sin embargo, en la búsqueda de ésta meta se recurrió a la estrategia de monetización del déficit, lo que generó inestabilidad económica asociada con inflación, pérdida de reservas del Banco Central y devaluación.

Segundo, bajo este escenario se diseñó la política económica del desarrollo estabilizador, es decir, las inestabilidades generadas anteriormente definieron de manera fundamental el diseño de la nueva estrategia de política económica. La experiencia anterior condujo a que se tomara como vedada la opción de monetizar

el déficit del sector público y la devaluación, a pesar de que las condiciones económicas hacían necesaria la adopción de esta maniobra y en consecuencia se recurrió al endeudamiento externo para solventarlo.

Tercero, la pérdida de la disciplina fiscal reflejada en el incremento del gasto público al iniciarse la década de los setenta fue un factor importante en el sobreendeudamiento e inestabilidad económica que venía gestándose.

De este modo, el presente estudio más que hacer una revisión de los proyectos económicos y el papel de la política fiscal, busca analizar cómo a partir de un objetivo en materia económica –en este caso el crecimiento del ingreso nacional-, se inscribió una política fiscal que respondía a tal objetivo, pero que a fin de cuentas generó una serie de inestabilidades que sumadas no proporcionarían crecimiento económico de manera sostenida. En ese sentido, el objetivo es realizar una revisión crítica de la política fiscal implementada que tenía como fin generar crecimiento económico y los efectos de ésta sobre otras variables económicas, a fin de encontrar los elementos que expliquen su caída en la década de los setenta.

El trabajo se compone de tres capítulos, en el primero se analizará el proceso de cambio en las ideas relativas al uso y aplicación de la política fiscal expansiva, así como los primeros conceptos relacionados con ésta y sus instrumentos. Finalmente se estudiará la política económica aplicada durante el periodo presidencial del Gral. Lázaro Cárdenas, en el periodo 1934-1940.

En el capítulo dos, se examinará el uso del gasto público como instrumento para generar inversión productiva, para posteriormente hacer una revisión crítica sobre los costos implícitos que generó; en este sentido, se realizará un análisis de la estrategia de monetización del déficit y sus efectos en la economía mexicana; durante el periodo 1940-1958.

En un escenario de inestabilidad tanto en precios como en tipo de cambio, en el capítulo tres (1958-1976) se pretende revisar de manera crítica los argumentos de las autoridades en materia económica sobre las fuentes de debilidad del *desarrollo estabilizador*, para posteriormente proporcionar un estudio de política fiscal donde

se buscarán los elementos de inestabilidad. Finalmente se presentarán las conclusiones.

Capítulo I. Introducción a la política fiscal, instrumentos e ideas

1.1 El arribo de Keynes, la intervención del Estado y la política fiscal

A partir de los años treinta, la noción hasta entonces conocida acerca de la instrumentación de política económica transitó por un proceso de cambio como parte del movimiento ideológico mejor conocido como *Revolución Keynesiana*. Esta nueva corriente fue liderada por el economista británico John Maynard Keynes, y representó una modificación a los postulados establecidos por los *economistas clásicos*;¹ especialmente con la Ley de Say.

Uno de los puntos más importantes era el que establecía que el mecanismo que permitiría el movimiento de la economía hacia el pleno empleo, era la eficaz intervención del Estado en la economía. En contraste, para la economía clásica, la intervención del Estado en forma de políticas de estabilización no era necesaria pues se consideraba que crearía caos en lugar de armonía, aunque sí era aceptado que el Estado se encargara de eliminar los impedimentos al movimiento de las “libres fuerzas del mercado” (Snowdon Brian, Howard R. Vane, 1994).

Si bien la idea acerca de la responsabilidad de los gobiernos para alcanzar el pleno empleo -por medio del uso de la política económica- fue ampliamente aceptada durante los años cuarenta y cincuenta, no fue sino en la década de los treinta cuando por primera vez se expresó la necesidad de establecer una política fiscal discrecional, con el objetivo de generar las condiciones necesarias para alcanzar el nivel de pleno empleo.

Ejemplo de lo anterior fue la política implementada por el presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, contenida en el *New Deal*, una estrategia intervencionista que buscaba aminorar los efectos de la Gran Depresión sobre la economía por medio de la reactivación del consumo y la inversión; asimismo, resultó un cuestionamiento a las ideas preconcebidas sobre la intervención del

¹ El término *economistas clásicos* fue creado por Marx para referirse a los fundadores de una teoría que concluiría con Ricardo, no obstante, Keynes decidió incluir en la escuela clásica a aquellos que se adhirieron a la teoría económica ricardiana, entre ellos John Stuart Mill, Marshall, Edgeworth y Pigou.

Estado en la economía, mismo que posteriormente Keynes (1936) desarrollaría en su famosa obra *The General Theory of Employment, Interest and Money*.

La teoría de Keynes, vino a ser la culminación de críticas previas a la economía tradicional con el objetivo de garantizar un mejor funcionamiento del sistema capitalista (Guerrero, 2005).²

De este modo, en la *Teoría General* se proponía el uso de política fiscal expansiva, para aminorar las ineficiencias del mercado, es decir, utilizar la política fiscal para completar el mecanismo de mercado del sector privado, el cual –según Keynes- no era capaz de resolver el problema de la ocupación (Ekelund R. y Herbert F. R., 1992).

Asimismo, Keynes fue pionero en sugerir a los gobiernos la implementación de políticas expansionistas, en principio como solución a los desequilibrios provocados por la Gran Depresión. Al respecto se comenta: “La leyenda narra que Keynes fue el primero (por lo menos con respecto a la gran depresión de los años treinta) en asesorar a los gobiernos para que se comprometiesen en gastos e impuestos discrecionales (déficits presupuestarios) para resolver la depresión y el desempleo.” (Ekelund *et. al.*, 1992: 544).

Es así como a partir de los planteamientos desarrollados por Keynes, la política fiscal ha desempeñado un papel fundamental en el logro de objetivos de crecimiento económico de un país, y como parte de una estrategia –llamada política económica- que consiste en la acción conjunta de la política tanto fiscal como monetaria.³

1.2 La modificación de ideas en la implementación de la política económica en México

Como se ha adelantado, a nivel mundial el *New Deal* y la incorporación de las ideas de Keynes relativas a una mayor intervención del Estado en la economía así

² En *Treatise on Money*, se establecían algunos elementos que posteriormente serían desarrollados por Keynes en la *Teoría General*, primordialmente en lo relativo al papel del ahorro y la inversión y su influencia sobre la renta.

³ Si bien la política fiscal se acompaña de la monetaria en relación a la obtención de objetivos a nivel macroeconómico, tanto sus instrumentos como su desempeño, son particulares, es decir, gozan de cierto grado de “autonomía” pues no se encuentran enlazadas en sentido estricto.

como al uso de una política fiscal discrecional tomaban cada vez más fuerza. En México la historia no fue del todo diferente, de acuerdo con Aleida Guerrero (2005) esta década representó una etapa de transición entre el paradigma convencional a uno de corte Keynesiano.

Así, el proyecto económico y social planteó una serie de modificaciones sobre la política fiscal que regía en ese momento, los cambios más importantes fueron la elaboración de una política sustentada en el uso del gasto público y para llevarlo a cabo, los instrumentos utilizados fueron los impuestos, el crédito público y la aplicación del gasto deficitario acompañado con expansión monetaria;⁴ elementos que serán abordados más adelante.

Lo que por ahora debe afirmarse es que en la adopción de las ideas de Keynes en México, no sólo asumían su paradigma en cuanto al principio de la demanda efectiva, también se planteó la forma en la que la política monetaria podía incidir sobre el producto interno bruto, de tal modo que un incremento en la oferta monetaria conduciría a disminuir la tasa de interés y aumentar la inversión. Por lo tanto, se le asignaba un papel preponderante al Estado sobre la regulación del crédito de la banca central tanto en lo relativo a la circulación monetaria como a los movimientos de capitales y la fijación del tipo de interés (Guerrero, 2005).

Un elemento a destacar es la necesidad de intensificar la creación de la riqueza a partir del reparto social que, desde el punto de vista de la teoría de Keynes era posible por medio del incremento de la renta nacional, mientras que para las autoridades en materia económica en México sólo podía ocurrir a través del gasto específico en inversiones productivas.

De acuerdo con Aleida Guerrero (2005:199):

[...] una de las diferencias del pensamiento de Suárez en relación con el modelo keynesiano fue que el Secretario de Hacienda insistió en que el gobierno debía gastar específicamente en inversiones productivas; es decir, aumentando la demanda efectiva en aquel componente que pudiera tener

⁴ De acuerdo con Francisco Suárez Dávila, las ideas de los Secretarios de Hacienda - principalmente en los cuarenta- se basaban no sólo en tesis fiscalistas, sino también en las ideas de John Law, quien representaba una rama (aunque no la más ortodoxa) de la teoría monetaria. Véase Suárez, 2005.

más impacto en un país con poco ahorro; y creando las condiciones para que la inversión privada pudiera aumentar, mientras que Keynes postulaba que lo importante era el nivel de la demanda efectiva y no su composición.

Dadas las condiciones, puede aseverarse que la década de los treinta -específicamente durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas-, marcaría un cambio en cuanto al objetivo de crecimiento de la producción nacional así como en el mecanismo para su financiamiento: el gasto público deficitario con emisión monetaria por parte del Banco de México.⁵ Bajo esta perspectiva el Estado además de suministrar los elementos necesarios para promover la inversión pública, debía apoyar e impulsar la inversión privada debido a la falta de capitalización.

1.2.1 El surgimiento de la escuela desarrollista

Como parte de los cambios en la implementación de la política económica en México, se inserta la escuela de pensamiento o corriente desarrollista, a la que pertenecieron una cantidad importante de personajes en el ámbito político y económico como Ramón Beteta o Antonio Carrillo Flores;⁶ su principal tesis planteaba la necesidad del financiamiento deficitario para poder asistir al proyecto económico de Cárdenas, un argumento de corte Keynesiano.

Según Francisco Suárez Dávila (2005), la escuela desarrollista necesitaba un Estado activista e intervencionista para lograr el desarrollo, aunque implícitamente había una fuerte concepción de nacionalismo económico; además era partidaria de altos coeficientes de inversión pública, principalmente en infraestructura.

Por otro lado, se impulsaba la creación de instituciones de banca de desarrollo así como el entendimiento con el sector privado y la formación de ahorro doméstico, teniendo como principal objetivo la promoción del desarrollo económico.

⁵ Así ante el objetivo de generar fuentes de crecimiento económico, tanto los presupuestos equilibrados como la estabilidad de precios dejarían de ser predominantes para los encargados de la política económica.

⁶ Los principales actores en lo relativo al diseño de la política económica pertenecientes a esta escuela fueron Ramón Beteta y Antonio Carrillo Flores, mientras que los funcionarios que contribuían al desarrollo de ideas eran Ernesto Fernández Hurtado, Raúl Martínez Ostos, Alfredo Navarrete y Jorge Espinosa de los Reyes. Por su parte, Víctor Urquidí tendría un papel preponderante al formar parte de la delegación mexicana en Bretton Woods. Véase Suárez, 2005.

La escuela desarrollista comenzó como parte de un proceso en el que se buscaban estrategias para aminorar las consecuencias que le trajo a México la Gran Depresión, sus ideas se sustentaban en el amplio uso de la política fiscal, así como de la inversión pública para combatir el desempleo y aprovechar la capacidad instalada.

1.3 Primeros conceptos

Una vez conocida la influencia que el pensamiento económico de Keynes generó sobre la manera de implementar la política económica, así como el modo en que estas ideas fueron transmitidas a México, resulta necesario comprender la importancia de la política fiscal como herramienta de política económica y sus instrumentos.

En principio, es posible afirmar que la política fiscal consiste en un conjunto de medidas que se relacionan con las actividades del sector público, sin embargo, con el objetivo de tener una conceptualización más amplia se debe analizar la forma en la que algunos autores la consideran para posteriormente formar un concepto propio.

Para Paul Samuelson y William Nordhaus (1996), la política fiscal es entendida como un mecanismo en el que tanto los impuestos como el gasto público contribuyen al mantenimiento de una economía de pleno empleo, en sus palabras: “Por política fiscal entendemos el proceso de configuración de los impuestos y del gasto público para ayudar a amortiguar las oscilaciones de los ciclos económicos y contribuir a mantener una economía de elevado empleo y libre de una alta inflación.” (Samuelson P. y Nordhaus W., 1996:639).

Por su parte, Rudiger Dornbusch (2004) considera que la política fiscal se relaciona con las compras del Estado, el nivel de transferencias y la estructura de los impuestos.

Mientras que Paul Krugman (2007:299) argumenta que la política fiscal influye de manera directa sobre la demanda agregada y el gasto público, y de forma indirecta

en los impuestos y transferencias que a su vez afectan tanto al consumo como la inversión.⁷

Una versión muy completa la proporciona Francisco J. Alejo (1971:56), un destacado economista y académico mexicano, quien considera que: “La política fiscal comprende todos los aspectos financieros de las actividades del sector público, cuyo propósito sea cumplir con las funciones de promoción económica y social, seguridad nacional, paz pública y bienestar colectivo, que le hayan sido asignadas por la sociedad.”

Finalmente, Alvin H. Hansen, economista adherido a la teoría de Keynes y a quien se le atribuye junto con John R. Hicks la elaboración del modelo de ahorro e inversión y oferta monetaria mejor conocido como IS-LM; considera en su libro *Fiscal Policy and Business Cycles* (2003) que las ideas sobre el uso de los recursos públicos han transcurrido por un enriquecedor proceso a través de la historia del pensamiento económico.

Asimismo, opina que están surgiendo nuevas metas en política fiscal; al respecto comenta: “There is thus emerging a new aim of fiscal policy, vigorously assailed by some and staunchly defended by others [...] this policy involves greatly enlarged governmental expenditures. Some would finance these wholly from progressive taxation, once a full income level had been achieved, and thus “balance the budget.” Others would finance them partly from a progressive rise in the public debt.” (Hansen, 2003:117).

Lo anterior, nos lleva a considerar que a la política fiscal le compete el uso de una serie de instrumentos tales como el gasto público, los impuestos y transferencias, así como los mecanismos para financiar déficits y en general, toda clase de herramientas fiscales con las que se pueda influir de manera directa sobre la demanda agregada y, más aún, ayudar a aminorar los efectos de los cambios en el ciclo económico; a fin de que la economía pueda alcanzar niveles de pleno empleo.

⁷ Asimismo, considera que tanto el gasto público enfocado a bienes y servicios como los aumentos de transferencias y recortes de impuestos son tres formas de política fiscal expansiva. Véase Krugman, 2007.

De este modo, es importante realizar un análisis de los principales instrumentos con los que cuentan las autoridades fiscales para influir sobre la demanda agregada y sobre los cambios en el ciclo económico; a continuación procederemos a tal exploración.

1.3.1 Los instrumentos de política fiscal

El diseño de la política económica de un país debe hacerse en función de los objetivos a nivel macroeconómico que, como se ha puntualizado líneas arriba, buscarán influir sobre la demanda agregada a fin de lograr el pleno empleo.

El principal instrumento es el gasto público o gasto de gobierno; el cual se define como los bienes que son adquiridos por el gobierno (Mankiw, 1997) o en otras palabras, todos los desembolsos que practica el gobierno tales como compras y transferencias. Sin embargo, la importancia del gasto como instrumento de política fiscal radica en su papel como herramienta de promoción de crecimiento económico.

El gasto de gobierno se divide en: gasto corriente y de capital; el primero se define como el consumo que ejerce el gobierno para cubrir sus compromisos, por ejemplo el pago de salarios y en general todas las actividades administrativas, en otras palabras, “incluye los salarios que paga el gobierno a los trabajadores del sector público así como sus pagos por los bienes que adquiere para el consumo corriente.” (Larrain F. y Sachs J. 1994:186).

El gasto de capital, es aquel que el gobierno realiza con el objetivo de crear la infraestructura necesaria para ampliar la capacidad productiva del país; por ejemplo el gasto que el gobierno ejerce para caminos, carreteras y puentes, así como actividades que contribuyan al incremento de la riqueza nacional.

Otro de los rubros en los que se divide el gasto de gobierno es la inversión; la cual es atinadamente conceptualizada por Dornbusch R., Fischer S. y Startz R. (1982:388) quienes señalan: “[...] la inversión es el flujo de gasto que aumenta el stock físico de capital.” La inversión representa uno de los instrumentos más importantes en materia económica, ya sea que se financie con los ingresos obtenidos por la recaudación de impuestos o con los que se captan por la vía del endeudamiento o por emisión monetaria. Su importancia radica en que se utiliza

como un promotor de crecimiento económico; por ejemplo, en los años del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, el gobierno destinó una mayor cantidad de recursos hacia la industria con el objetivo de apoyar el proceso de industrialización mexicano, en detrimento del sector agrícola.

Por su parte, las transferencias que realiza el Estado son una especie de desplazamiento patrimonial a favor de la sociedad; son por ejemplo las pensiones por jubilación, los seguros por desempleo así como

otras actividades que contribuyan al bienestar social (Larrain F. y Sachs J 1994). De acuerdo con Gregory Mankiw (1997:73): “Las transferencias son lo opuesto a los impuestos: aumentan el ingreso disponible de los particulares, así como los impuestos lo reducen.”

En política fiscal, resulta trascendental el papel que juegan dos elementos: el superávit y déficit público; ambos se constituyen con los gastos y los ingresos del sector público, de modo tal que, habrá superávit cuando los gastos sean menores que los ingresos -indicador de finanzas públicas sanas-; en contraste, cuando los egresos sean mayores que los ingresos, se incurrirá en déficit; el cual se financia con instrumentos tales como emisión monetaria, deuda pública, así como otros ingresos además de los obtenidos por la vía de los impuestos, como el petróleo o la electricidad.

Ambos elementos han tenido un rol relevante en el desempeño económico de México a lo largo de la historia; por ejemplo -tal como se abordará en el próximo capítulo-, los altos niveles de déficit público durante la década de los cuarenta generaron una serie de inestabilidades que definirían el desempeño de la economía en décadas posteriores.

1.4 Una revisión general a la implementación de política fiscal durante la administración Cardenista (1934-1940)

Una vez conocidos los cambios en la generación de ideas a nivel mundial a partir de la década de los treinta –en gran parte como respuesta a los efectos de la Gran Depresión- y la forma en la que los principales actores en la política económica nacional los adoptaron, es necesario comprender la forma en la que se implementó el proyecto de política económica en México.

Para ello, nos remitiremos a la década de los treinta, cuando una de las mayores crisis económicas de la época contemporánea azotaba a las principales potencias del mundo y de manera un tanto indirecta a los países que dependían sustancialmente de las relaciones económicas con éstas, uno de ellos: México.

La Gran Depresión fue transmitida por diversos canales, aunque el efecto más importante fue la caída de las exportaciones ante el deterioro de los términos de intercambio como consecuencia lógica de la crisis.⁸

Para compensar su caída se llevaron a cabo una serie de estrategias, entre ellas incrementar el volumen de las exportaciones; sin embargo, éstas maniobras no eran adecuadas al contexto de la crisis ni a las condiciones internas. Como una alternativa, se comienzan a producir internamente bienes que antes se importaban, dando paso a la primera fase del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

A partir de la implementación de este modelo, la década de los treinta y prácticamente hasta finales de los sesenta -aunque con tropiezos- estarían marcadas para México por el crecimiento del producto y el relativo bienestar social que se logró, en gran medida por el abandono del viejo modelo de *desarrollo hacia afuera*, en el que el sector exportador se tenía que enfrentar a la competencia externa y a la inestabilidad en los términos de intercambio, y la adopción del esquema de *desarrollo hacia adentro*, en el que el mercado interno representa el principal motor para el crecimiento económico.

Asimismo, el Estado comenzó a tener mayor participación en la aplicación de los instrumentos de política económica, destacándose así el uso de la política fiscal y monetaria expansivas, elementos que provenían de la noción de Estado interventor, implementada durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas.

⁸ Los canales por los que la Gran Depresión fue transmitida a la economía mexicana fueron, a) el deterioro en los términos de intercambio, pues a consecuencia de la caída del ingreso tanto de Estados Unidos –principal destino de las exportaciones- como de otros países, se dio una reducción de las exportaciones deteriorando así la balanza comercial e impactando el nivel de reservas del entonces naciente Banco de México, además, b) la caída de las exportaciones provocó una reducción generalizada del ingreso fiscal y en consecuencia del gasto de gobierno ante la imposibilidad de financiar el déficit. Véase Cárdenas, 1994.

Esta noción representó un medio para impulsar el desarrollo económico del país y del mismo modo proporcionarle la legitimidad necesaria para intervenir en la forma en la que se establecerían los mecanismos para incrementar los niveles de crecimiento y reducir las desigualdades; de este modo, se alejaba de las ideas acerca de que sólo debería ser “vigilante” de que se cumplieran los objetivos de bienestar para los intereses de los agentes económicos.⁹

De este modo, a la llegada a la presidencia del Gral. Lázaro Cárdenas –aunque de manera modesta-, se continuó la tendencia de años anteriores en lo relativo al gasto en infraestructura,¹⁰ es decir, se transfería gasto administrativo y social para enfocarlo al de infraestructura pero complementado con la emisión de dinero por parte del Banco de México.¹¹ Asimismo, la reforma agraria que se gestó durante la administración cardenista estimuló el desvío de recursos del campo a la ciudad (Véase Moreno-Brid C. y Ros J., 2010:117).

El proyecto de política económica y sus objetivos generaron una aplicación en cierto sentido distinta a lo establecido por la ortodoxia; la política fiscal se sustentaba en el uso del gasto público como instrumento para el desarrollo económico, al respecto Aleida Guerrero (2005:188) comenta: “[...] Una política fiscal sustentada en el uso del gasto como herramienta para fomentar el desarrollo económico, en particular las actividades productivas, y para disminuir las desigualdades económicas. En esta perspectiva, los distintos instrumentos fueron utilizados para tal propósito.”

Asimismo, los impuestos tenían que ser equitativos y los créditos propender a la elevación de la producción nacional, por lo tanto “lo más novedoso fue la aplicación de un gasto público deficitario con expansión monetaria, para contribuir

⁹ Resulta interesante recordar el *Laissez Faire*, una frase ampliamente utilizada por los economistas clásicos durante el siglo XVIII, cuyo significado es “*dejar hacer, dejar pasar*” y que promovía entre otras cosas la no intervención del Estado en la economía.

¹⁰ Sin embargo, -tal como se analizará en el capítulo 2- los años cuarenta y cincuenta representarían la mejor etapa de desarrollo industrial.

¹¹ Al respecto, autores como Enrique Cárdenas consideran que durante la administración presidencial de Lázaro Cárdenas los déficits presupuestarios a consecuencia del uso del gasto público fueron prácticamente imperceptibles debido a que, en un periodo muy cercano a la Revolución resultaba complicado que el público aceptara finanzas públicas deficitarias a pesar de que a nivel internacional la adopción de esta estrategia mostraba efectos positivos.

a los propósitos del desarrollo económico. En particular, este último instrumento de financiamiento del gasto público estaba fuera de las ideas económicas tradicionales, ya que podía introducir elementos de inestabilidad en el sistema económico.” (Guerrero, 2005: 188).

De este modo, la economía de los años treinta logró escapar de los efectos negativos que había traído consigo la Gran Depresión, aunque las estrategias para conseguirlo cambiaron de manera importante el escenario político-económico en el que se había desenvuelto México posterior al movimiento revolucionario.

Si bien al término de la década de los treinta la economía mexicana logró estabilidad, los años cuarenta estuvieron marcados para México una vez más por los efectos que ocurrieron en el exterior y que se tradujeron en impactos internos, en este caso por la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, el cambio de administración condujo a modificaciones en la política económica que venía implementando Cárdenas; la política del nuevo gobierno consistía –a diferencia de Cárdenas quien había impulsado de manera importante al sector agrícola- en proporcionar estímulos suficientes para estimular a la industria.

La situación a nivel mundial fue benéfica para México, pues permitió lograr expansión económica, debido a que fue uno de los principales abastecedores de materias primas a los países en guerra, especialmente Estados Unidos, (gracias a la posición geográfica en que se encuentra México con respecto a ese país). En materia fiscal, ésta situación se trasladó a los ingresos, que se beneficiaron del incremento en las exportaciones, así como en el aumento de la demanda agregada; en ese sentido: “[...] la expansión de la economía aunada a ciertas reformas en la propia administración fiscal, permitió aumentar la recaudación directa y, por tanto, la inversión de montos crecientes de recursos en áreas cuya productividad social era sumamente elevada” (Villareal, 1998:97).

La política económica seguida por el gobierno por lo menos hasta antes de la devaluación de 1948, se encontraba dirigida por un lado a responder a los efectos que el exterior ejercía sobre la economía mexicana y por otra parte, procuraba impulsar a la industria por medio de inversión en infraestructura, tratando de no

incurrir en niveles altos de déficit, los cuales eran financiados con créditos del Banco de México.¹²

Sin embargo, al concluir la Segunda Guerra Mundial la economía mexicana se enfrentaba de nuevo a la competencia de las industrias externas, principalmente la de Estados Unidos; por lo tanto, el presidente Miguel Alemán propuso una serie de medidas para incrementar el nivel de producción que se centraban una vez más en el apoyo a la industria, además del incremento en aranceles y licencias para importaciones, éstas medidas se preferían a la devaluación del peso.

Finalmente con los cambios en la orientación de la política económica que comenzaron durante la administración de Cárdenas y que se consolidarían en la década de los cuarenta, concluía una etapa en la que se modificaba la lógica de un proyecto de desarrollo social a otro con impulso a la industria. En palabras de Moreno Brid C. y Ros J. (2010:118): “En 1939 se cerró para México una etapa. El radicalismo cardenista, lejos de ser el inicio de una nueva era, fue la culminación lógica del desarrollo social y política que había conocido el país desde 1920.”

1.5 Consideraciones finales

Una vez analizado el arribo de nuevas ideas en torno al uso e implementación de la política económica con el fin de llegar al nivel de pleno empleo así como su influencia en la economía mexicana, se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones.

En la década de los treinta la nueva corriente de pensamiento encabezada por la *Teoría General* de Keynes, que fue antecedida por políticas expansionistas como el *New Deal* del presidente de Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, fueron un punto de inflexión primordialmente en lo relativo a la intervención del Estado en la economía, pues si bien los economistas clásicos no negaban las funciones del Estado, consideraban que éste únicamente debería crear las condiciones necesarias para corregir los desequilibrios que impedían el tránsito de las libres fuerzas del mercado.

¹² Aunque como analizaremos en el siguiente capítulo, en la década de los cuarenta la economía mexicana se caracterizó por altos niveles de déficit público.

En diversos países, las nuevas ideas fueron bien aceptadas y México no fue la excepción; en un inicio las acciones “de corte keynesiano” tenían como fin corregir los desequilibrios de los choques externos causados por la Gran Depresión, impactos que también fueron transmitidos a la economía mexicana. Sin embargo, poco a poco éstas respondieron a un proyecto específico cuyo fin era que el Estado interviniera de manera activa en el proceso económico para generar las condiciones necesarias para el crecimiento y desarrollo económico nacional.

Al respecto, debe decirse que el elemento que distinguía el punto de vista keynesiano del propio de las autoridades económicas en México era la idea acerca de que la intensificación de la riqueza sólo sería posible a partir del gasto específico en inversión productiva.

De este modo, a partir de la administración cardenista el Estado comenzó a tener mayor participación en lo relativo al uso de políticas fiscal y monetaria expansivas con el objetivo de proporcionar los elementos necesarios para dinamizar a la economía, alejándose así de los argumentos que apuntaban a que sólo debería ser vigilante de que se cumplieran los objetivos de bienestar para los agentes económicos.

Si bien el cambio de administración condujo a una nueva implementación de la política económica, puede afirmarse que el cardenismo sentó las bases para que éste sucediera. Lo anterior proporciona los elementos necesarios para analizar la estrategia de impulso a la industria por medio del uso de gasto público destinado a inversión productiva así como sus implicaciones, debido a que ello permitirá conocer las causas del no crecimiento económico sostenido de décadas posteriores; elementos que serán analizados en el siguiente capítulo.

Capítulo 2. El gasto público como instrumento de crecimiento económico y sus implicaciones

2.1 El gasto de capital: una estrategia de política económica

El periodo de 1940 a 1970 ha representado para los estudiosos de la historia económica de México una de las mejores épocas en lo que a desempeño económico se refiere, debido entre otras cosas a los altos niveles de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) así como a la estabilidad cambiaria que se consiguió a partir de 1955; de tal modo que entre 1940 y 1945 el PIB creció a una tasa del 6.04% mientras que de 1960 a 1965 al 7.12 (Véase Cuadro 1).

Este desempeño se debió principalmente a la intervención del Estado en la economía, como parte de una estrategia que llevaba como fin lograr mayor crecimiento económico e implícitamente brindar legitimidad al Estado para intervenir en el sistema económico.

Cuadro 1. Tasa media anual de crecimiento del Producto Interno Bruto

1935-1940	3.90
1940-1945	6.04
1945-1950	5.88
1950-1955	6.04
1955-1960	6.15
1960-1965	7.12
1965-1970	6.91

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema para la Consulta de Estadísticas Históricas de México, INEGI, 2009.

Así, a partir de la segunda mitad de los años treinta y en mayor proporción en los cuarenta, el proyecto económico en México en materia fiscal consistió en una capitalización basada en inversión pública de carácter productivo así como en inversión privada; dando énfasis al uso del gasto de gobierno, especialmente al de

capital, debido a que se consideró que constituiría el motor del crecimiento económico.¹³

En ese sentido Eduardo Suárez, quien se desempeñó como Secretario de Hacienda de los entonces presidentes Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, propuso una política económica encaminada a la promoción de la inversión pública. Al respecto Francisco Suárez (2003:108) comenta:

El secretario de Hacienda tuvo una participación directa y personal para promover inversiones en obras públicas de carácter productivo de gran trascendencia, especialmente si se tiene en cuenta la época [...] Pero también y paralelamente a su programa de inversiones consideró su deber alentar y apoyar la inversión privada para la organización de nuevas empresas, de preferencia industriales.

Sin embargo, debe hacerse notar que a pesar de que el proyecto económico en materia fiscal estaba encaminado al uso del gasto de capital, resultaba importante reducir el gasto corriente, es decir, el gasto que el Estado utiliza para cumplir con sus obligaciones, por ejemplo pago de salarios, contratación de personal y en general la adquisición de bienes y servicios necesarios para llevar a cabo las actividades administrativas; asimismo, era necesario controlar el déficit que sobrevino a consecuencia del mayor uso del gasto público, cuestión que será abordada más adelante.

En el cuadro 2 se presenta la estructura del gasto público y es posible observar que a medida que transcurre la década de los cuarenta, las tasas de crecimiento del gasto económico superan a las del gasto administrativo (49.32 económico frente a 36.28 administrativo en 1946/1950 y 54.52 frente a 32.82 respectivamente en 1951/1955).¹⁴

¹³ Recordemos que uno de los instrumentos en materia fiscal que conducen a incrementos en la demanda agregada es el gasto público, especialmente aquel destinado a inversión productiva, es decir, el gasto de capital.

¹⁴ Considerando al gasto administrativo como aquel que el Estado ejerce para cumplir con sus compromisos tales como el pago de salarios o por los bienes y servicios que adquiere; y al gasto económico como el que el gobierno utiliza para incrementar la capacidad productiva del país.

Cuadro 2. Estructura del Gasto Público 1939-1955

Concepto	1939/1945	1946/1950	1951/1955
Tasa de crecimiento			
Administrativo	45.27	36.28	32.82
Social	17.26	14.4	12.66
Económico	37.47	49.32	54.52

Fuente: Tomado de Gracida E. (2002: 172).

De este modo, la política de Estado se caracterizó por un importante esfuerzo industrializador. Al finalizar la década de los cincuenta, le pertenecían al Estado una serie de instituciones, de las cuales, algunas desempeñaban un papel trascendental para la economía, entre ellas el Banco de México, el Banco Nacional de Crédito Ejidal, Ferrocarriles Nacionales de México, la Cía. Industrial de Atenuque, Altos Hornos de México, el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, Instituto Mexicano del Seguro Social, el Patronato de Ahorro Estatal entre muchas otras; cabe destacar que los rubros más favorecidos fueron la producción de energía eléctrica, petróleo y sus derivados (Cabral, 1985).

Posteriormente, en la década de los cincuenta e inicios de los sesenta, el proyecto económico ahora comandado por el Secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena, se fundamentó en el logro de crecimiento con estabilidad, en el sentido de mantener una sana relación entre ingresos y gastos del sector público así como eliminar los efectos inflacionarios que se habían generado en las anteriores décadas. Para ello, era necesario orientar el gasto público hacia sectores que beneficiaran a los sectores más desfavorecidos.

En palabras de Antonio Ortiz Mena (1998,42):

Resultaba indispensable aumentar la progresividad del gasto público contra una clara orientación de los gastos e inversiones del Estado hacia sectores que beneficiaran a las clases populares. Era necesario incrementar la productividad del gasto público [...] La inversión pública debía contribuir en forma efectiva al desarrollo económico nacional.

Los resultados obtenidos durante el famoso *desarrollo estabilizador*¹⁵ fueron sorprendentes, la tasa anual de crecimiento del producto interno bruto de 1960 a 1965 fue de 7.12% mientras que para el periodo de 1965 a 1970 de 6.91%. (Cuadro 1).

Si bien la política económica aplicada a partir de los años treinta produjo en el corto plazo altas tasas de crecimiento, resulta necesario cuestionar el costo implícito de la estrategia, es decir, las consecuencias económicas que generó. En este sentido ¿por qué no se logró crecimiento económico en el largo plazo? ¿fueron los “efectos secundarios” de la política económica los que frenaron el crecimiento con estabilidad en los años setenta?

Con el objetivo de comprender cuáles fueron los elementos en política económica que frenaron el crecimiento económico con estabilidad, en el presente capítulo se realizará una revisión de las implicaciones del uso de la política fiscal expansiva en la economía mexicana así como la pertinencia de los instrumentos utilizados y sus efectos; por lo tanto, se analizará el periodo que comienza en 1940 y concluye en 1958 con el inicio de la etapa mejor conocida como *desarrollo estabilizador*.

2.2 Efectos derivados de la estrategia de impulso al crecimiento económico por medio de la inversión productiva

Resulta innegable el buen desempeño que la economía mexicana logró a partir de la segunda mitad de la década de los treinta y que se consolidaría durante los años del *desarrollo estabilizador*, sin embargo, vale la pena realizar algunos cuestionamientos acerca de las implicaciones que la búsqueda de este objetivo de crecimiento trajo consigo, tanto en el corto como en el largo plazo, es decir, en qué medida los instrumentos económicos utilizados generaron inestabilidad macroeconómica que se manifestaría primordialmente en la década de los setenta.

Como se ha mencionado, uno de los aspectos más importantes sobre los que se sustentó el proyecto económico a lo largo de casi cuatro décadas, fue en el uso

¹⁵ El término *desarrollo estabilizador* fue utilizado por primera vez por Antonio Ortiz Mena – entonces titular de finanzas públicas- para referirse a la política económica característica de finales de la década de los cincuenta hasta 1970.

del gasto público, específicamente de capital, a fin de incrementar la inversión productiva y de ese modo generar mayores niveles de crecimiento económico.

Sin embargo, si no existe una relación sana entre ingresos y gastos, se incurre en déficits, en este aspecto la década de los cuarenta estuvo caracterizada por variaciones; en el cuadro 3 se muestran los ingresos y egresos del sector público como proporción del Producto Interno Bruto, es posible observar que entre 1940 y 1942 la diferencia entre los ingresos efectivos y los egresos ejercidos era deficitaria aunque a niveles bajos (0.08, 0.02 y 0.11), mientras que para los años posteriores a 1944 las diferencias comenzaron a ser más notables.

Cuadro 3. Ingresos y egresos del Gobierno Federal como proporción del PIB (1ra. parte)

Año	Ingresos efectivos	Egresos ejercidos	Déficit o superávit
1940	0.82	0.90	-0.08
1941	0.87	0.89	-0.02
1942	0.92	1.03	-0.11
1943	1.30	1.28	0.02
1944	1.42	1.60	-0.17
1945	1.50	1.68	-0.18
1946	2.01	1.77	0.24
1947	1.99	2.07	-0.09
1948	2.11	2.58	-0.47
1949	3.43	3.29	0.13
1950	2.92	2.78	0.14
1951	3.63	3.47	0.16
1952	4.53	4.62	-0.09
1953	3.58	3.92	-0.33
1954	5.00	5.14	-0.13
1955	5.39	5.31	0.08

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema para Consulta de Estadísticas Históricas de México, INEGI, 2009.

Para financiar los déficits, las autoridades económicas pueden recurrir a las siguientes alternativas: la recaudación fiscal, es decir, los impuestos directos o

indirectos, así como ingresos públicos obtenidos por la vía no fiscal, por ejemplo, los que actualmente obtiene el Estado por la venta de petróleo y sus derivados.

La siguiente vía es el endeudamiento, sin embargo, de acuerdo con el Secretario de Hacienda en ese entonces: “La segunda alternativa también le estaba vedada, ya que no podía hacer uso del crédito externo en tanto el servicio y el pago de la vieja deuda externa estuviese suspendido y no se hubiese llegado a un acuerdo con la banca internacional.” (Suárez, 2003:109).

Finalmente, la cuarta opción es la emisión monetaria, práctica que si bien soluciona el problema de déficit en el corto plazo, tiene como costo implícito altos niveles de inflación, reflejados en inestabilidad de precios.¹⁶

De modo que, los objetivos del proyecto y las condiciones económicas de la población mexicana obligaron a los encargados de la política económica a desechar la idea de financiar el déficit por medio del aumento en la carga tributaria. En cambio, éste fue cubierto con emisión monetaria debido a que la estructura económica del país impedía aumentar los impuestos, ya que causaría serios perjuicios principalmente a los grupos de la sociedad más desprotegidos.

Al respecto, se comenta:

La disyuntiva era sumamente clara, o se mantenía la estabilidad financiera, y el gobierno se limitaba a hacer uso de sus muy exigüos recursos propios de tributación [...] o bien se estimulaba un crecimiento más rápido, sacrificando la estabilidad de precios. Este último camino fue el que sin vacilación siguió el Secretario Suárez. (Suárez, 2003:109)

Así, se decidió comenzar a utilizar crédito primario del Banco de México para financiar el gasto público; a pesar de que lo ideal era lograr alto desarrollo económico con baja inflación.

Si bien en el corto plazo la emisión monetaria solucionó los problemas de déficit público causados por el aumento en el gasto de gobierno y permitió impulsar de manera positiva la actividad económica, esta decisión tuvo como consecuencia un

¹⁶ Además de la inflación, otras implicaciones derivadas del proceso de monetización del déficit público son las variaciones en el tipo de cambio, así como en el nivel de reservas que posee el Banco Central, debido a que es un indicador de la capacidad para financiar en este caso, la moneda local emitida.

mayor crecimiento inflacionario así como inestabilidad en tipo de cambio y en las tasa de interés.

De acuerdo con Cárdenas (1996:34):

Tarde o temprano la economía sufre un proceso inflacionario que eleva aun más el ingreso nominal y por tanto, las importaciones, con un tipo de cambio fijo. Éste se sobrevalúa, lo que multiplica aún más la demanda de divisas y la presión sobre la balanza de pagos. El país tiene que obtener ingresos de capital mediante endeudamiento o inversión extranjera, o bien recurrir al banco central para financiar los déficits en cuenta corriente de la balanza de pagos.

En este sentido, la forma de financiamiento del déficit contribuyó al crecimiento de los precios debido a que el Estado utilizó recursos para invertir en la formación de capital pero que presionaban la capacidad productiva y generaba costos crecientes (Solís, 1986).¹⁷

Una vez conocidas las formas de financiamiento del déficit público y lo que las autoridades en materia económica consideraron la mejor opción para consolidar el proyecto económico, es necesario hacer una revisión en primer lugar, de la estructura tributaria a partir de los años cuarenta. Lo anterior con el fin de comprender en qué medida, financiar el déficit por medio de un aumento en los impuestos resultaba inconsistente con las condiciones económicas de la población mexicana, tal como lo afirmaron en su momento los encargados de política económica. Posteriormente, se realizará una crítica acerca de la pertinencia de la estrategia de monetización del déficit y los efectos que trajo consigo en algunas variables económicas, debido a que su comportamiento resultaría definitivo para la construcción del proyecto económico mejor conocido como *desarrollo estabilizador*.

¹⁷ Al respecto Leopoldo Solís (1986) considera que el sector público utilizó recursos inflacionarios para invertir en obras de infraestructura, debido a que demandan factores pero generaban gastos presionando así la capacidad productiva, lo cual se traduciría en costos crecientes.

2.2.1 Una revisión general de la estructura tributaria a partir de los años cuarenta

Como se ha expuesto antes, la opción de aumentar los impuestos con el fin de financiar el déficit público –según Eduardo Suárez- era imposible de realizar debido a que la economía mexicana ya contaba con una gran magnitud de problemas económicos y sociales muchos de ellos derivados del movimiento revolucionario sucedido sólo unas cuantas décadas atrás.

Por lo tanto, resulta interesante cuestionar si en realidad un aumento en la carga tributaria generaría problemas sociales y económicos reflejados en mayores índices de pobreza y desempleo, tal como se consideró en los cuarenta, o si más bien la estructura tributaria era débil en el sentido de que se caracterizaba por bajas cargas fiscales así como en privilegios hacia algunos sectores; para responder a estos cuestionamientos demos un breve recorrido por la estructura tributaria en México a partir de los años cuarenta.

De acuerdo con Francisco J. Alejo (1971), el sistema tributario en México hasta la década de los setenta estuvo dividido en tres etapas, de las cuales dos abarcan el periodo de estudio. La primera comenzó después de la Revolución y culminó en 1946, caracterizada por su forma tradicional y “basada en los impuestos al comercio exterior y en impuestos indirectos muy regresivos de tipo alcabalatorio (entre otros el Impuesto al Timbre) que generaron muy poca recaudación y entorpecían la actividad económica.” (Alejo,1971:84).

La segunda etapa que data de 1947 a 1960 estuvo basada en la pérdida de importancia de impuestos al comercio exterior, además, fue a partir de ésta que la necesidad de mayores gastos por parte del Estado se hizo latente, así como los cambios en la forma de financiamiento del déficit del Gobierno Federal (Alejo, 1971).

En relación a lo anterior, la principal característica de la hacienda pública del siglo XX fue la baja carga fiscal así como la concentración de la riqueza -ambas basadas en un objetivo de progreso y modernización-, es decir, “[...] el crecimiento de los ingresos tributarios no desmiente un rasgo que define la hacienda pública

mexicana contemporánea y que es un lugar común en las descripciones especializadas, a saber, la baja carga fiscal.” (Aboites, 2003:33).

Adicionalmente a la baja recaudación fiscal, el sistema tributario estaba construido sobre una base de evasión fiscal entre el poder público y una minoría de empresarios, conduciendo a que la poca exigencia tributaria se concentrara sólo en algunas zonas del país y en una parte menor de la población (Aboites, 2003).

Del mismo modo, pero desde un enfoque institucionalista, se afirma que el proteccionismo propio del periodo posterior a los años cuarenta –característico del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones- redundó en un derroche de recursos públicos por concepto de subsidios, excepciones y bajas tarifas en bienes públicos, apoyando a pequeños grupos de elite que se beneficiarían de estos privilegios (Campa, 2010).

A partir de los elementos anteriores, es posible concluir que ante una baja recaudación fiscal y la negativa de las autoridades económicas para incrementar la recaudación, se promovió la emisión monetaria como la solución ideal ante el problema de financiamiento del déficit público.

2.2.2 La monetización del déficit y su impacto en la economía mexicana

Una vez desechada la opción de los impuestos como forma de financiamiento del déficit, se decidió comenzar a utilizar crédito primario del Banco de México, a pesar de que la meta ideal era lograr alto desarrollo económico con baja inflación (Ortiz, 1998).

A esta estrategia, se le conoce mejor como *monetización del déficit* y consiste en la adquisición de un tipo de deuda pública cuyas principales características son la no generación de intereses al poseedor de la misma; la autoridad que emite la deuda –en este caso el Banco de México- se compromete a redimirla y genera un costo muy bajo en relación con su poder de compra (Lasa, 1997).

Para llevar a cabo el proyecto de crecimiento económico basado en la inversión productiva, fue necesario realizar tanto modificaciones a las leyes de las instituciones ya existentes como la creación de otras por ejemplo: las modificaciones a la Ley Orgánica del Banco de México y la creación de Nacional Financiera.

En ese sentido, las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México representaron “el camino legal a la inflación.”¹⁸ Al respecto se comenta:

[...] Pero más importantes fueron las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México para ampliar su control sobre la vida financiera del país. A raíz de estas reformas, el Banco de México inició en 1942 una agresiva política de canalización de créditos a la industria [...] Con idéntico propósito se reorganizó la Nacional Financiera, precisándose como su función central el financiamiento de la industria del país, principalmente la industria básica, facultándola para intervenir y vigilar el mercado de valores y de crédito a largo plazo. (Medina, 2004:131)

Asimismo, el papel del Banco de México representó una ruptura con los postulados de los economistas forjados bajo la doctrina del *Laissez-faire*, la cual consideraba la estabilidad cambiaria y monetaria como condición necesaria para el desarrollo económico; en contraste, se buscaba acelerar la producción y combatir el desempleo por medio del gasto público.

Sobre este aspecto:

[...] ¿Cuál sería la función del Banco de México en el contexto de las doctrinas anteriores? Según el esquema heterodoxo, el órgano central debería proporcionar sin restricciones los fondos requeridos para el financiamiento estatal aun en detrimento del equilibrio monetario y cambiario. En aras del desarrollo, el banco debería incluso proveer de recursos excedentes al sistema financiero para que éste pudiera aumentar la oferta de crédito. (Turrent, 1982:387)

Así, siguiendo un esquema heterodoxo la financiación del déficit por medio de la emisión monetaria resultó el instrumento que permitiría lograr los objetivos del Estado en materia económica; tal como se observa en el cuadro 4 el financiamiento hacia el gobierno por parte del sistema bancario, mayoritariamente estuvo encabezado por recursos del Banco de México (71.54 entre 1940 y 1950, 70.28 entre 1940 y 1949 y 74.55 de 1950 y hasta 1954).

¹⁸ Término utilizado por Vázquez, 1998.

Cuadro 4. Financiamiento del sistema bancario al sector gobierno 1940-1954 (Por cientos)

Concepto	1940/1950	1940/1949	1950/1954
Sistema monetario	78.89	75.7	84.07
Banco de México	71.54	70.28	74.55
Bancos de depósito	7.35	5.42	9.52
Otras instituciones de crédito	21.11	24.3	15.93
Bancos nacionales	18.53	21.63	13.65
Financieras	0.17	0.27	0.04
Otras	2.41	2.4	2.24

Fuente: Tomado de Gracida E. (2002: 173).

En el corto plazo, no sólo contrarrestó el déficit público, también proporcionó las bases para impulsar de manera positiva la actividad económica, sin embargo, esta decisión tuvo como consecuencia un mayor crecimiento inflacionario.¹⁹

Existen algunos mecanismos para el financiamiento del déficit público que generan inflación: los cambios en el déficit fiscal que provocan efectos en la demanda agregada, conduciendo a presiones inflacionarias independientemente de la forma de financiamiento²⁰ y para el caso mexicano en los años cuarenta y en general para países donde los mercados de capitales no son lo suficientemente grandes como para financiar su déficit a través de la venta de bonos, se recurre a la emisión monetaria, no obstante, este proceso lleva a que exista un exceso de oferta de dinero, ejerciendo presión sobre los precios (Kiguel,1986).

Como ya se ha adelantado, en México uno de los efectos derivados de la monetización del déficit fue la inflación, por lo tanto se presenta el cuadro 5, el cual muestra la tasa de variación del Índice de Precios al Mayoreo en la Ciudad de México. Este indicador se ha utilizado desde 1939 y es parte de lo que hoy

¹⁹ De acuerdo con Larrain *et.al.* (1994), la monetización del déficit a menudo produce inflación debido a que el gobierno financia sus compras por medio de un impuesto inflacionario.

²⁰ En el marco del esquema de oferta y demanda agregadas, un aumento en el gasto público generará incremento en la demanda conduciendo a aumentos tanto en el nivel de producción como en los precios.

conocemos como el Índice Nacional de Precios al Productor, un indicador global de la inflación.²¹

En el cuadro es posible observar las constantes fluctuaciones de los precios, principalmente en los primeros años de la década de los cuarenta aunque también de manera importante en 1951 y –en menor medida- en 1955. Asimismo, permite confirmar que el financiamiento del déficit con emisión monetaria por parte del Banco de México, generó efectos inflacionarios, donde los más perjudicados fueron –en la mayoría de los casos- las personas que durante los ciclos de inflación deben enfrentar niveles de precios que suben más rápido que los salarios que reciben por trabajar.

Cuadro 5. Índice de precios al mayoreo en la ciudad de México. Tasa de variación

Año	%	Año	%
1941	6.7	1951	24.0
1942	10.2	1952	3.7
1943	20.6	1953	-1.9
1944	22.7	1954	9.4
1945	11.3	1955	13.6
1946	15.1	1956	4.7
1947	5.8	1957	4.3
1948	7.3	1958	4.4
1949	9.6	1959	1.2
1950	9.4	1960	5.0

Fuente: Tomado de FERNANDEZ H. (1976:136-137).

Desde la perspectiva del modelo keynesiano, un incremento de la oferta monetaria provoca que las tenencias monetarias de los agentes económicos sean mayores a las que se desean, haciendo que decidan desprenderse del excedente de dinero por medio de la adquisición de bienes o servicios y por la compra de activos, ya

²¹ El Índice de Precios al Productor (INPP) proporciona mediciones sobre la variación en los precios de una canasta de bienes y servicios representativa de la producción nacional; asimismo, es un indicador global de la inflación. Fuente: Banco de México.

sea internos o externos; el aumento en el gasto por parte de los individuos provocará un exceso de demanda igual al excedente de oferta monetaria que se produjo en un principio. En consecuencia, surge un proceso de aumento generalizado de los precios mejor conocido como inflación; el cual reducirá los saldos monetarios reales de los individuos hasta que logren ser iguales a la cantidad deseada, logrando un nuevo equilibrio en los mercados, en el que ha desaparecido tanto el exceso de oferta de dinero como el exceso de demanda de bienes y servicios, así como de activos (Lasa, 1997).

Si bien la monetización del déficit genera efectos inflacionarios, debe tomarse en cuenta que un incremento de la oferta monetaria como el que caracterizó a la economía mexicana tiene otros efectos, especialmente en lo relativo al tipo de cambio. Es decir, un exceso en la oferta monetaria provoca que la tasa de interés interna disminuya en relación con la internacional; por lo tanto, los agentes aumentan su demanda de bonos del exterior, lo que genera presiones para devaluar el tipo de cambio y en consecuencia, el Banco Central se ve en la necesidad de intervenir.

La forma en la que el banco central lo hace es por medio de la venta de dólares, lo que implica una disminución de las reservas, absorbiendo así el exceso de oferta de dinero (Larrain, *et. al.*, 1994). En el cuadro 6 se muestra que entre 1946 y 1948 el nivel de reservas disminuyó (26.6%, 40.4% y 24.4%) y entre 1951 y 1954 (2.2%, 6.3%, 13.6% y 9.8% respectivamente).²²

²² De acuerdo con Moreno-Brid C. y Ros J. (2010), la caída de las reservas internacionales en 1946 fue un factor desencadenante para la devaluación del peso en 1948 y 1954.

Cuadro 6. Reservas internacionales brutas del Banco de México S.A. en oro, plata y divisas (Millones de dólares)

Al 31 de diciembre	Nivel	Variación	
		Absoluta	%
1940	63.4	22	53.1
1941	62.3	-1.1	-1.7
1942	108.3	46	73.4
1943	242.5	134.2	123.9
1944	279.5	37	15.3
1945	372.7	93.2	33.3
1946	273.7	-99	-26.6
1947	162.9	-110.8	-40.4
1948	122.6	-40.3	-24.7
1949	164	41.4	33.8
1950	335.9	171.9	104.8
1951	328.4	-7.5	-2.2
1952	307.8	-20.6	-6.3
1953	266	-41.8	-13.6
1954	240	-26	-9.8
1955	441.6	201.6	84
1956	502.8	61.2	13.9
1957	489.3	-13.5	-2.7
1958	412	-77.3	-15.8
1959	468	56	13.6
1960	459.4	-8.6	-1.8

Fuente: Tomado de NAFINSA (1978: 387).

En México, a partir del uso de la política fiscal expansiva la economía se encontró beneficiada, sin embargo, muy pronto las presiones sobre el tipo de cambio no se hicieron esperar: “En general, la economía mexicana mejoró a la larga a consecuencia del proyecto alemanista, pero en su primer trienio el gobierno no pudo escapar a la devaluación por más esfuerzos que se hicieron por sostener el tipo de cambio.” (Medina, 2004:136).

Temiendo los efectos de la devaluación, un importante número de inversionistas optaron por sacar sus capitales del país, como respuesta a tales circunstancias, se fijó una paridad de 12 pesos con cincuenta centavos por dólar, devaluación

importante si se toma en cuenta que al iniciar la década de los cincuenta el tipo de cambio era de 8.65 pesos por dólar (Cuadro 7).

Cuadro 7. Tipo de cambio 1934-1975 (Pesos por dólar)	
1933-1937	3.60
1938	4.52
1939	5.19
1940	5.40
1941-1947	4.85
1948	5.74
1949	8.01
1950-1953	8.65
1954	11.34
1955-1975	12.50

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema para la
Consulta de Estadísticas Históricas de México, INEGI, 2009.

De acuerdo con Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros (2010:146):

“La primera crisis ocurrió en julio de 1948 (con el abandono por parte del Banco Central de su intervención en el mercado de cambios, después de la caída de casi 75% de las reservas internacionales comparado con el nivel en diciembre de 1945), seguida por una casi continua depreciación del peso hasta junio de 1949, cuando se abandonó la flotación y el peso se fijó a 8.65 pesos por dólar”

Finalmente, en 1954 los problemas en balanza de pagos influyeron para que las autoridades económicas encontraran en la devaluación la mejor forma de recuperar la competitividad.

En ese sentido, “La devaluación, hay que decirlo, fue la única salida a los problemas de balanza de pagos y derrumbe de exportaciones por los que atravesaba el país; sin embargo, la medida que resultó excelente para aumentar las exportaciones, sería en cambio desastrosa para los mexicanos con ingresos fijos, pues desató de nuevo la inflación.” (Medina, 2004:139)

Por otro lado, la devaluación representó un medio por el que el Banco de México aseguraba el mantenimiento de sus reservas, así como una respuesta al desajuste que causaron choques externos ocasionados por la Guerra de Corea (1950-1953). Posteriormente, “Una segunda crisis tuvo lugar en abril de 1954 como respuesta al desequilibrio externo causado por los ajustes al término de la Guerra de Corea y la subsecuente recesión de Estados Unidos. En esa ocasión la paridad del peso se fijó en 12.50 por dólar, cifra que permaneció hasta 1976. La devaluación consistió en una medida preventiva de parte del Banco de México, antes de que sus reservas internacionales estuvieran seriamente en peligro.” (Moreno-Brid C. y Ros J., 2010:146).

2.3 La construcción de la política económica del desarrollo estabilizador

Ante los desequilibrios económicos producidos en las décadas anteriores, en 1958 el diseño de la política económica surgió como una respuesta a tal situación; en los años del *desarrollo estabilizador*, se planteó un programa que incluía una política fiscal orientada a mantener bajos déficits por medio del mantenimiento de un gasto público equilibrado, el cual debería enfocarse a la inversión para los sectores más desprotegidos. En consecuencia, la distribución del gasto mantuvo una tendencia que fomentara mayores niveles de crecimiento económico (Ortiz, 1998).

Sin embargo, el proyecto económico tuvo profundas implicaciones sociales, debido a que no se logró una equitativa distribución del ingreso sumado a la incapacidad del Estado para satisfacer las demandas de la clase media.

Tomando en cuenta lo anterior, al finalizar el tan vanagloriado *desarrollo estabilizador*, la situación económica se encontraba sumamente deteriorada, si bien un tanto como consecuencia de las acciones encaminadas por la posterior administración, no cabe duda de que en gran proporción se debió a una mala implementación de política fiscal, generando reacciones negativas tanto en el sector empresarial como en la confianza de los inversionistas.

Por lo tanto, en el capítulo 3 daremos cuenta del escenario bajo el que se cimentó la política fiscal así como una serie de debilidades estructurales que nos

permitirán encontrar más elementos que expliquen que no se haya generado un crecimiento económico sostenido.

2.4 Consideraciones finales

A lo largo del capítulo se ha hecho hincapié en la importancia que las autoridades de política económica en la época dieron al uso del gasto de capital como parte de la estrategia de política fiscal para el crecimiento económico de México.

En lo relativo al comportamiento del Producto Interno Bruto la estrategia puede catalogarse como exitosa, en la medida en que se generaron las más altas tasas de crecimiento económico en la historia contemporánea.

Sin embargo, el mayor uso de gasto de capital generó déficits públicos difíciles de solventar, teniendo como únicas opciones para hacerlo el aumento en los impuestos, endeudamiento externo o emisión monetaria.

En este aspecto, se descartó la opción de financiamiento del déficit por medio de aumentar la tributación debido a que esto generaría mayores índices de pobreza y marginación en una población ya de por sí afectada por el rezago económico. Sin embargo, por la vía de los hechos, la estructura impositiva era sumamente baja en relación con el PIB y propendía a privilegiar a grupos de poder.

De este modo se optó por la monetización del déficit, estrategia que si bien resolvió problemas en el corto plazo, generó inestabilidad macroeconómica reflejada en un incremento de los precios, así como inestabilidad en el tipo de cambio.

Si bien la idea acerca de que el aumento en impuestos generaría costos sociales importantes no era del todo incorrecta, los efectos inflacionarios derivados de la monetización del déficit produjeron costos aun mayores que los que se tendrían por aumentar la carga impositiva.

Bajo este esquema, es importante afirmar que el escenario económico de la década de los cuarenta y cincuenta generaría las bases bajo las que se diseñaría el proyecto económico que posteriormente se conocería como *desarrollo estabilizador*.

Por otro lado, a lo largo de la historia se ha mostrado que la estrategia de crecimiento económico que comenzó en los cuarenta y se consolidó durante el *desarrollo estabilizador* no fue tal que permitiera un crecimiento económico sostenido.

Lo anterior se debe tanto a las condiciones bajo las que se sustentó el proyecto como a la implementación de la política económica; en este caso, es posible observar que para los inicios del *desarrollo estabilizador* el proyecto económico basado en el gasto público como promotor del crecimiento económico ya presentaba importantes debilidades ¿Será ésta una de las razones que explique la no generación de crecimiento económico sostenido? En el siguiente capítulo se discutirá con más detalle esta cuestión.

Capítulo 3. Las debilidades como impedimentos al crecimiento económico en el largo plazo

3.1 El escenario económico y la construcción de la política económica del desarrollo estabilizador

Tal como se ha adelantado, la política económica implementada en el *desarrollo estabilizador* surgió como parte de la necesidad de crear un entorno económico que permitiera corregir no sólo los desequilibrios económicos que suscitaron las devaluaciones de 1948 y 1954 –las cuales produjeron una serie de inconformidades en diversos sectores económicos-, sino de manera general las debilidades que generó el proyecto de política económica anterior.

Es decir, la nueva forma de ejecutar la política económica se creó en un escenario caracterizado por altos niveles de gasto público, baja carga tributaria y en general un déficit público acompañado de presiones inflacionarias e inestabilidad en el tipo de cambio; asimismo, el proceso inflacionario mermó el poder adquisitivo de los salarios y el nivel de vida de la población.

De este modo, resultaba indispensable una estrategia que permitiera lograr tanto estabilidad en los precios como en el tipo de cambio, a fin de promover el ahorro y canalizarlo a actividades productivas (Ortiz, 1998).

De acuerdo con Leopoldo Solís (1990), la política económica del *desarrollo estabilizador* se concentró en generar estímulos a la iniciativa privada con una conservadora participación del sector público para cumplir básicamente tres objetivos: crecimiento del producto, estabilidad de precios y estabilidad externa, para lograrlo: “[...] se usaron principalmente los siguientes instrumentos: a) El nivel de gasto público, b) El control de la cantidad de dinero, mediante el mecanismo de depósito legal en el Banco de México, y c) El endeudamiento externo.” (Solís, 1990:122).

Así, el proyecto buscaba incrementar el ingreso nacional a través de mantener proporcionada la relación entre ingresos y gastos del sector público, control en el tipo de cambio –por medio de su fijación- así como de las importaciones; para ello era necesaria la coordinación tanto de la política fiscal como de la monetaria.

En materia fiscal, la distribución del gasto público mostró una tendencia hacia el fomento del crecimiento económico, es decir, al igual que en años cuarenta y cincuenta, el gasto público continuó siendo el motor principalmente para la industria.²³

En ese sentido, según Antonio Ortiz Mena (1978) –entonces Secretario de Hacienda- la política fiscal debería estar basada entre otras cosas, en la creación y ampliación de infraestructura económica y social (véase cuadro 8), inversión pública, estabilidad en precios así como un importante estímulo a la inversión privada y finalmente el fortalecimiento de la balanza de pagos.

Cuadro 8. Porcentaje en el producto interno bruto a precios corrientes

	Gasto total	Corriente		De capital
		Total	Transferencias	
1950-1958	7.4	4.1	1.1	3.2
1959-1967	9.2	6.2	2.3	2.9

Fuente: Tomado de Ortiz, Mena A. (1969: 383).

Sin embargo, debe hacerse hincapié en que sí bien el desarrollo estabilizador fue el ejemplo a seguir en lo relativo a la implementación de política económica, también existieron algunos elementos que representaron una fuente de debilidad para el propio modelo.

En términos generales, “Si se evalúa el comportamiento global de la economía durante el “desarrollo estabilizador”, se concluirá que no resultó muy satisfactorio. La política sustitutiva de importaciones y el estancamiento del sector agrícola contribuyeron al grave problema del desempleo y agudizaron las diferencias que existían entre los centros industriales y el resto del país.” (Solís, 1968:123).

Finalmente, el proyecto económico tuvo profundas implicaciones sociales, debido a que no se logró una equitativa distribución del ingreso, sumado a la incapacidad del Estado para satisfacer las demandas de la clase media.

²³ No obstante, resultaba indispensable controlar el gasto a partir del fortalecimiento de la capacidad de la Secretaría de Hacienda, debido a que ésta determinaría el nivel de gasto, elemento fundamental para mantener finanzas públicas sanas.

Tal como se ha señalado, la pregunta que guía este trabajo está en función de comprender cómo la política económica implementada a partir de los años treinta y posteriormente en el desarrollo estabilizador no fue tal que generara crecimiento económico sostenido.

Un primer intento por responder a esta interrogante (Capítulo 2) fue exponer el escenario de inestabilidad tanto en precios como en tipo de cambio que generó la monetización del déficit a partir del mayor uso de gasto público –específicamente de capital- para estimular la inversión productiva, y bajo el que se construyó la política económica propia del *desarrollo estabilizador*.

Asimismo, se asume que el desempeño económico característico de la primera mitad de los setenta –caracterizado por crisis, hiperinflación y deuda- no sólo se debió a la implementación de la política fiscal propia del *desarrollo compartido*; más bien fueron las inestabilidades que se fueron gestando desde los años cuarenta y que si bien se intentaron corregir durante el *desarrollo estabilizador* derivaron en una serie de inconsistencias que darían fin al episodio de crecimiento económico más importante en la historia contemporánea de México.

Por lo tanto, el presente capítulo se divide en dos partes, en la primera se analizarán de manera crítica los argumentos de las autoridades en materia económica durante el *desarrollo estabilizador*, para posteriormente proporcionar un análisis de política fiscal donde se intentará explicar “el camino a la inestabilidad macroeconómica”.²⁴

3.2 Ineficiencia y debilidad estructural

En numerosas ocasiones a lo largo de este estudio, se ha argumentado que el *desarrollo estabilizador* fue uno de los periodos en la historia contemporánea de México más sobresalientes debido a los altos niveles de crecimiento económico y estabilidad en el tipo de cambio.

²⁴ En la historiografía tradicional, el término “estabilidad macroeconómica” ha sido utilizado para caracterizar al periodo de la historia económica de México mejor conocido como desarrollo estabilizador. En este caso, debido a que se está haciendo una revisión a las debilidades en la implementación de la política económica se decidió usar el término “inestabilidad macroeconómica”.

Más aun, a partir de los años sesenta y hasta prácticamente los primeros años de la década de los setenta México ostentaba un alto poder económico, según Carlos Tello (1989: 11), “Al iniciarse la década de los setenta la imagen que de México se tenía en los círculos de poder económico era la de un país excepcionalmente afortunado y privilegiado dentro de los de su clase: crecimiento económico, solidez monetaria, solvencia crediticia y estabilidad política eran las condiciones necesarias, y suficientes para considerarlo así.”

Asimismo, era considerado un país subdesarrollado con características propias de un desarrollado (Tello, 1989), debido a que contaba con una moneda sólida a partir de la fijación del tipo de cambio. Sin embargo, la estabilidad cambiaria obligó a las autoridades en materia económica a hacer uso de otros medios para financiar los proyectos que favorecían el desarrollo económico, elemento que será abordado más adelante.

Al analizar el desempeño de la economía mexicana a lo largo del siglo XX resulta indispensable someter a cuestionamiento por qué si el *desarrollo estabilizador* imprimió de estabilidad y rápido crecimiento del producto a la economía este “buen desempeño” se vendría abajo en la década de los setenta, en ese sentido, ¿Fueron la mala implementación de las políticas de gobierno posteriores las que rompieron la tendencia observada?

Quienes se han encargado de estudiar la política económica propia del *desarrollo estabilizador* han encontrado una serie de elementos que sirven como base para un análisis sólido de tal interrogante,²⁵ por lo tanto el objetivo de esta sección es realizar una breve revisión de algunos argumentos en lo relativo a ese desempeño en contraste con el discurso oficial proporcionado por las autoridades en materia económica del momento; analicemos.

Durante la década de los cuarenta pero de manera fundamental a partir de los cincuenta, se encontró en la industrialización un camino que además de modernizar al país, proporcionaría las bases para lograr una economía fuerte no

²⁵ En este estudio se utilizaron los argumentos de Leopoldo Solís, Enrique Cárdenas, Carlos Tello, Carlos Moreno Brid y Jaime Ros, en contraste con el discurso oficial propuesto por Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda en ese entonces.

sólo en lo concerniente a crecimiento sino también a estabilidad, que finalmente sería trasladado a la población.

Bajo el discurso oficial (Ortiz,1998), la propuesta era llevar a cabo acciones que permitieran beneficiar a la industria, con el objetivo de mejorar los recursos productivos y así propiciar tanto la creación de un desarrollo regional equilibrado como aumentar el mercado interno.²⁶

Si bien resulta imposible negar el favorable desempeño del sector industrial a partir de las políticas adoptadas para fortalecerlo, los mecanismos utilizados condujeron a la desvalorización de actividades que resultaban indispensables para la economía nacional, por ejemplo la agricultura.

El sector agrícola que, durante los años cuarenta había crecido de manera importante gracias a la inversión en infraestructura así como en la ampliación de áreas de cultivo, se convirtió en un generador de problemas en el momento en que sus fuentes de crecimiento se agotaron conduciendo a una importante caída en la tasa de crecimiento (Moreno-Brid C. y Ross J., 2010).

En ese sentido, el análisis de Leopoldo Solís (1990) apunta a considerar que tanto la política de sustitución de importaciones como el estancamiento del sector agrícola agravaron un problema ya existente que era el desequilibrio creciente en el mercado de trabajo.

Por su parte, Enrique Cárdenas (1996) encuentra que, si bien en la década de los sesenta la economía mexicana vivió una etapa brillante, resultaba necesario realizar algunas medidas correctivas así como atender a sectores específicos, sin embargo, debido a que los efectos de no tomarlas no se reflejarían en el corto plazo, poco se hizo al respecto. Así, tanto la pérdida de importancia del sector

²⁶ Asimismo, la mexicanización de la industria representó un método para fortalecer al empresariado mexicano en industrias trascendentales para la actividad económica que a la vez respondía a las circunstancias específicas para cada sector, por ejemplo: el eléctrico, cuya mexicanización permitió organizar la distribución de la electricidad; así como mostrar tanto a gobiernos como a inversionistas internacionales que la mexicanización respondía a objetivos de carácter productivo y no de tipo socialista. Véase Ortiz, 1998.

agrícola como su descapitalización representaron fuentes de debilidad del desarrollo estabilizador.²⁷ Al respecto se comenta:

En suma, el deterioro del sector agrícola a partir del último tercio de la década de los años cincuenta tuvo enormes repercusiones en la economía mexicana. Por un lado, una fuente importante de divisas se contrajo irremediablemente presionando la balanza de pagos y el tipo de cambio, a tal grado que se tuvieron que restringir las importaciones para evitar una devaluación en 1958-1959.²⁸ (Cárdenas, 1996:76)

Por otro lado, mientras que Antonio Ortiz Mena en su famosa obra *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, hacía hincapié en que el crecimiento y estabilidad económica se hicieron acompañar de una distribución más justa del ingreso,²⁹ sus críticos han argumentado lo contrario.

Es decir, una de las críticas más importantes hacia el modelo de desarrollo estabilizador ha sido precisamente la distribución del ingreso, de acuerdo con Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros (2010:159): “Hacia finales del periodo (1968) el sector 40% más pobre de la población recibía menos del 11% del ingreso total, en tanto que el 10% más rico, recibía cuatro veces esta cantidad (más del 42%).”

De este modo, es posible afirmar que la política económica adoptada no rindió los resultados esperados, por lo menos para las clases menos favorecidas; al respecto Tello (1989:16) argumenta: “Desde antes, pero definitivamente hacia 1970, parecía obvio que el proceso de industrialización y la política económica adoptada –como forma de superar el subdesarrollo- no daría los frutos que de ella se esperaban, sobre todo por lo que se refiere a la mejoría de las condiciones de vida de las mayorías populares.”

²⁷ Como “apoyo” al sector agrícola se estimuló la producción de fertilizantes, por medio del impulso al desarrollo de la empresa Guanos y Fertilizantes así como la creación de Fertilizantes del Istmo, Fertilizantes del Bajío y Fertilizantes de Occidente, entre otras. Véase Ortiz, 1998.

²⁸ Por otro lado, tanto la pérdida de competitividad del aparato productivo como la dependencia financiera con el exterior representaron otras fuentes de debilidad estructural, según el autor. Véase Cárdenas, 1994.

²⁹ Al respecto, se argumentaba que el incremento del gasto social fue clara muestra de una distribución más justa de los “beneficios del crecimiento económico”. Véase Ortiz, 1998.

De este modo, la economía mexicana se desenvolvía en un escenario caracterizado por la inadecuada distribución del ingreso, por lo tanto, resultaba necesaria la implementación de una reforma al sistema tributario. Así, en 1962 comenzó un debate acerca de su pertinencia, para lo cual fue contratado al economista postkeynesiano Nicholas Kaldor junto a un importante grupo de economistas mexicanos.³⁰

De acuerdo con Kaldor (1978:29),³¹ era necesaria una reforma fiscal debido a dos razones: “La primera es que los ingresos corrientes provenientes de los impuestos son inadecuados para las necesidades de una comunidad dinámica, con un rápido crecimiento de población y necesidades de desarrollo acelerado.”

La segunda razón más de orden político, residía en la idea de que tanto la desigualdad económica como el carácter regresivo del sistema impositivo amenazarían a la organización social, poniendo en peligro su evolución pacífica y constitucional. Asimismo, se consideraba que el sistema era injusto en la medida en que favorecía al ingreso proveniente de la propiedad de capital en contra del que provenía del trabajo, debido a las múltiples omisiones y exenciones (Kaldor, 1978).

En síntesis, el proyecto de Kaldor contenía una serie de propuestas de las que destacan: i) el establecimiento de un impuesto sobre la renta e impuesto sobre las sociedades, en el que éstas gravarían mediante un impuesto diferente al de los individuos, ii) impuesto sobre las sociedades anónimas con una tasa del 40% iii) gravar los ingresos del capital a pesar de la fuente y iv) impuesto sobre la riqueza del 1% (Suárez, 2005).

Finalmente la propuesta de Kaldor no fue aplicada; de manera oficial se justificó su no implementación debido a la crisis de confianza por parte de los inversionistas, quienes temían que México pudiera adoptar medidas similares a las de Cuba. De acuerdo con Antonio Ortiz Mena (1998), los intentos de reforma tributaria fueron

³⁰ Entre ellos Rafael Urrutia Millán, Ernesto Fernández Hurtado, Agustín López Munguía, Víctor Urquidí e Ifigenia Martínez de Navarrete. Véase Ortiz, 1998.

³¹ Publicado originalmente en la revista *Comercio Exterior*. México, Tomo XIV, núm. 4, abril de 1964, pp. 265-267.

atacados desde diversos sectores como parte de una estrategia para evitar que se adoptaran medidas de tipo socialista.

También se considera que la reforma quedó pendiente debido a acuerdos entre el sector público y empresarios. De tal modo que “[...] El gobierno renunciaba a la reforma tributaria a cambio del mantenimiento del esquema de financiamiento “blando” de los déficit fiscales a través del sistema de encajes.” (Lasa, 1997: 181). Debido a que no fue posible llevar a cabo la reforma tributaria, se dio una reducción del gasto social en un contexto caracterizado por un ritmo crecimiento poblacional en ascenso, acrecentando cada vez más las necesidades tanto de servicios de salud como de educación. Asimismo, hizo más vulnerable a la economía de los créditos del exterior, lo que acentuó los desequilibrios en balanza de pagos, elementos que serán retomados posteriormente.

3.3 Limitaciones para el crecimiento económico sostenido en el largo plazo

Con el fin de proporcionar una respuesta a la interrogante acerca de las causas del crecimiento no sostenido, que se reflejaría en la década posterior al *desarrollo estabilizador*, se propone una revisión fundamentada en la expansión fiscal como elemento que definiría en gran medida el desempeño de la economía mexicana en la segunda mitad del siglo XX.

No sin antes alguna aclaración; en los estudios tradicionales sobre la historia económica del siglo XX se han hecho esfuerzos por periodizar cada uno de los momentos de la economía mexicana a partir no de cambios en la administración presidencial, sino de proyectos económicos específicos, por ejemplo, a menudo suele analizarse el periodo conocido como *desarrollo compartido* de manera separada del *desarrollo estabilizador*; lo anterior se debe a que cuentan tanto con características como con resultados diferentes.

En este aspecto, a lo largo del estudio se ha señalado que el periodo que comienza a partir de la segunda mitad de los treinta, y concluye prácticamente al final de la década de los sesenta, ha representado el de mayor crecimiento económico en la época contemporánea. Si bien es claro que a lo largo de estos más de treinta años se encuentran inmersas una gran variedad de formas de

aplicación de la política económica,³² para los fines de este estudio es necesario analizarlo como un proceso continuo.

Lo anterior se debe a que, tal como se ha adelantado, a lo largo de estas décadas se hizo hincapié en el uso de la inversión productiva como promotor del crecimiento económico, por medio del uso de gasto público, específicamente de capital y al respecto, no es posible entender el diseño de la política fiscal del desarrollo estabilizador sin conocer el escenario previo. En ese sentido, puede afirmarse que un elemento para entender las debilidades del periodo que va de 1940 hasta finales de la década de los cincuenta es precisamente la inestabilidad tanto en precios como en tipo de cambio bajo la que se cimentó el proyecto económico comandado por Antonio Ortiz Mena.

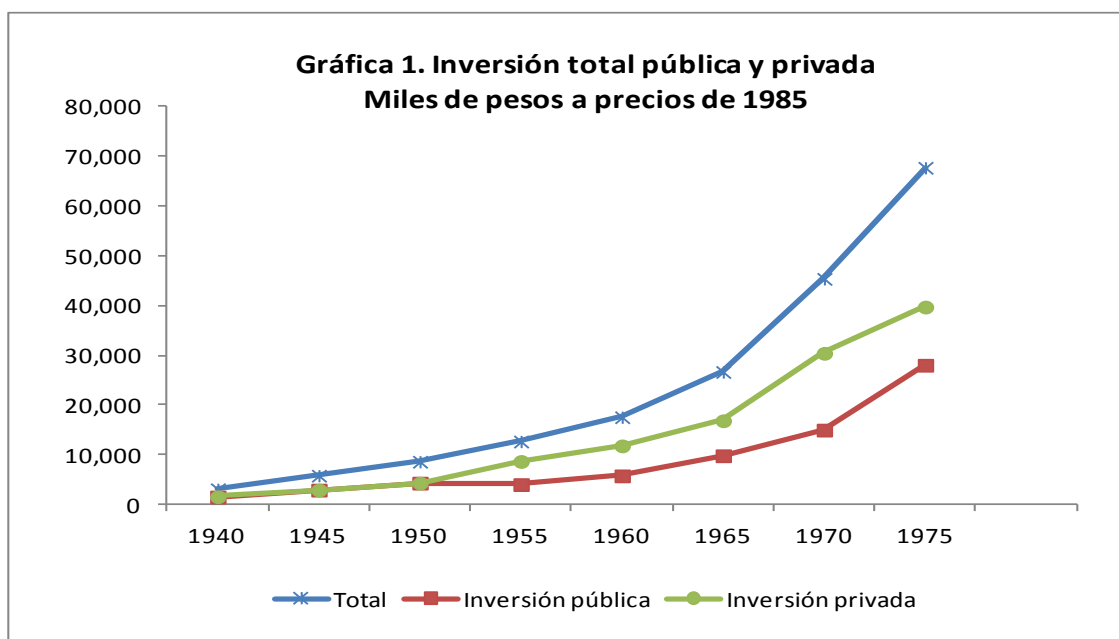
3.3.1 Expansión fiscal y déficit

Al inicio de la década de los sesenta, la inversión productiva seguía siendo considerada motor de crecimiento económico, y en consecuencia, ésta debería responder al desarrollo de actividades estratégicas para el progreso económico. Lo anterior sustentado en la mayor intervención del Estado en la economía, a partir de un escenario caracterizado por un sector privado con escaso espíritu emprendedor (Solís, 1990).

Por lo tanto, no sólo se favoreció la inversión pública, también se buscaba dinamizar la inversión privada a partir de incentivos fiscales y gasto público destinado a infraestructura en industrias básicas e impuestos a los ingresos.³³

³² El diseño de política fiscal del presidente Manuel Ávila Camacho, Miguel Alemán, Adolfo Ruiz Cortines y el propio del *desarrollo estabilizador*.

³³ A pesar de que el objetivo era mantener finanzas públicas sanas el *desarrollo estabilizador* no resultó totalmente ileso en ese rubro; las finanzas públicas fueron en algunos momentos deficitarias, principalmente durante los últimos años de los sexenios de Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz. Véase Lasa, 1997.



Fuente: Elaboración propia con datos de Romero J. (2001:35).

Para México, la expansión fiscal enfocada a inversión productiva generó tasas medias de crecimiento de 6.15 entre 1955 y 1970 y 7.12 de 1960 a 1965 (véase cuadro 1 Capítulo 2). Teóricamente una expansión fiscal conduce a incrementos en la demanda agregada, entendida como “la cantidad total de bienes domésticos requeridos a un nivel estipulado de precios, tanto por los compradores locales como por los externos” (Larrain F. y Sachs J., 1994:64). Sin embargo, ante el acelerado ritmo de crecimiento económico se requiere optimizar la capacidad productiva de tal modo que satisfaga el incremento en la demanda interna; para ello resultan necesarias las importaciones de bienes intermedios y de capital.³⁴

Desafortunadamente, la industria en México no era lo suficientemente competitiva como para que las exportaciones de manufacturas crecieran al mismo ritmo que las demandas de importación. Asimismo, las necesidades internas y el deterioro del sector agrícola limitaban estas posibilidades; de este modo se gestaba un nuevo problema: déficit en balanza comercial (Reynolds, 1977).³⁵

³⁴ De acuerdo con Reynolds (1977), las importaciones tanto de bienes intermedios como de capital además de ayudar a satisfacer el incremento de la demanda interna, evitarían presiones sobre el nivel de precios.

³⁵ En la lógica del modelo Mundell-Fleming, una expansión fiscal conduce a un desplazamiento de la curva IS a la derecha, debido a un incremento en la demanda agregada. Derivado de los

Cabe destacar que, a pesar de que la política de sustitución de importaciones en México sólo permitía importar bienes intermedios y de capital, el ritmo de las exportaciones siempre fue más lento, es decir, aun con las ventajas de un mercado cerrado a la competencia exterior, la balanza comercial siempre fue deficitaria (cuadro 9), principalmente por la “falta de competitividad del aparato productivo”.³⁶

Cuadro 9. Importación, exportación de mercancías y balance comercial 1958-1970 (miles de pesos)

Año	Importación	Exportación	Balance comercial
1958	14,107,469	8,916,058	-5,191,411
1959	12,582,614	9,006,863	-3,575,751
1960	14,830,598	9,245,355	-5,585,243
1961	14,232,912	10,043,713	-4,189,199
1962	14,287,501	11,243,593	-3,043,908
1963	15,496,087	11,699,030	-3,797,057
1964	18,661,697	12,780,611	-5,881,086
1965	19,495,101	13,923,677	-5,571,424
1966	20,064,506	14,905,485	-5,159,021
1967	21,853,285	13,797,661	-8,055,624
1968	24,501,393	14,758,928	-9,742,465
1969	25,975,355	15,117,827	-10,857,528
1970	30,760,000	14,703,000	-16,057,000

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema para la Consulta de Estadísticas Históricas de México, INEGI 2009.

Al ser el balance comercial un elemento dentro de la balanza de pagos, déficits altos causados por aumentos en el gasto público o por impuestos demasiado bajos en relación con el nivel de producción, generarán desequilibrios en la balanza de pagos que pueden ser corregidos por medio de una depreciación en el tipo de cambio.

movimientos de la misma, la absorción –entendida como el gasto total de los residentes nacionales- incrementa y la balanza comercial se mueve al déficit.

³⁶ Término utilizado por Enrique Cárdenas para referirse a una de las fuentes de debilidad del desarrollo estabilizador. Véase Cárdenas, 1994.

Sin embargo, la experiencia de las devaluaciones de 1948 y 1954 influyó en la decisión acerca de evitar a toda costa una devaluación, es decir, bajo esta dinámica, el tipo de cambio no jugaba a favor de la solución del problema, de acuerdo con Reynolds (1977:1003): “El tipo de cambio fijo no permitía que los precios relativos se movieran a favor de mayores exportaciones y del consumo de productos internos en lugar de importaciones, como hubiese ocurrido con una devaluación.”

De acuerdo con Rafael Izquierdo (1995), quien en ese entonces participó en el Grupo Secretaría de Hacienda-Banco de México, el margen de maniobra del Estado era limitado, debido principalmente a la determinación de no recurrir a medidas de control de cambios sobre movimientos de dinero o capitales. De tal modo que, al renunciar al uso de este instrumento, los desajustes en balanza de pagos tendrían que enfrentarse por medio de la disminución en las reservas internacionales, restricciones a la importación y la contratación de créditos a corto plazo.

Durante la segunda mitad de la década de los sesenta, observadores y gente allegada al gobierno proponían que éste actuara por medio de ajustes en el tipo de cambio, impuestos a las importaciones y planes para lograr que las manufacturas nacionales fueran más competitivas que las del exterior; sin embargo, se decidió dejar la mayor parte de la carga a los préstamos externos (Reynolds, 1977).

A diferencia del periodo anterior, durante el *desarrollo estabilizador* el crédito externo estaba disponible y resultaba una opción fácil para financiar el déficit y por lo menos en el corto plazo no molestaba los intereses de las mayorías populares, que se verían afectadas por una devaluación, en un escenario previo a la sucesión presidencial.

Con respecto a la estrategia de crédito externo se comenta:

En la nueva estrategia, al crédito externo se le concibió como un medio para suplir los recursos que antes provenían del sector exportador, y en ese sentido, también como complemento del ahorro nacional [...] otro de los principios fundamentales del desarrollo estabilizador fue asumir que la capacidad de endeudamiento aumentaba con el crecimiento económico del país. (Medina, 2004:142)

Si bien es cierto que teóricamente a partir de una expansión fiscal y del posterior déficit en balanza comercial, la oferta monetaria debe ajustarse a ese impacto, en el caso de la economía mexicana se optó por el endeudamiento externo como solución para eliminarlo, debido a que se aceptaba que los intereses a pagar como consecuencia del endeudamiento podían ser compensados por los beneficios que trajera consigo el crecimiento económico.

Cuadro 10. Evolución de la deuda pública externa		
Año	Acumulada* (Millones de dólares)	Por ciento del PIB
1957	512.6	5.75
1958	602.2	6.08
1959	649.1	6.12
1960	813.4	6.76
1961	983.5	7.53
1962	1126.6	8
1963	1315.4	8.39
1964	1723.6	9.31
1965	1808.4	8.97
1966	1886.9	8.42
1967	2176.1	8.88
1968	2483	9.15
1969	2943.3	9.81
1970	3259.2	9.17
1971	3554.4	9.07
1972	4322.2	9.57
1973	5731.8	10.37
1974	7980.8	11.09
1975	11612	13.19
1976	15923.4	23.47

Fuente: Tomado de Gracida E. (2002: 189).

*Deuda externa acumulada a plazo mayor de un año.

A propósito, se presenta el cuadro 10 en el que es posible observar como durante los años del desarrollo estabilizador, mostró una evolución acumulada en crecimiento, asimismo, es posible observar que de los años setenta en adelante la

deuda externa representa una parte cada vez más importante del PIB (en 1959 representaba el 6.12% del producto mientras que para 1976 ya era el 23.47%).

Si bien en el corto plazo el uso de capitales provenientes del exterior ayudó a solucionar el déficit en balanza de pagos y en cuenta corriente, se gestaba una importante fuente de debilidad, en ese aspecto:

[...] la acumulación de deuda externa hacía peligrar más aún la estabilidad cambiaria, porque las exportaciones se estancaban mientras que las importaciones se aceleraban. Y la favorable balanza de servicios mostraba signos de debilitamiento a medida que los mexicanos aumentaban sus compras en los Estados Unidos, donde los precios eran cada vez más favorables gracias a la fijación del tipo de cambio. (Reynolds, 1977: 1008)

Por otro lado, el uso de políticas inmediatistas impidió que se pospusieran acciones muy necesarias para el bienestar económico en el largo plazo, por ejemplo la reforma tributaria. Además, a esta serie de desequilibrios debe añadirse una población en crecimiento con escasas oportunidades de desarrollo, así como la falta de empleos bien remunerados y en general la expansión de la pobreza.

3.4 Los años setenta: el final del ciclo

La década de los setenta representó no sólo un cambio de administración presidencial, sino el fin de un ciclo en lo que a crecimiento económico y estabilidad en el tipo de cambio se refiere; así una vez que han sido analizado los elementos que condujeron a las inestabilidades económicas que darían fin a la etapa de mayor crecimiento económico del país, resulta necesario hacer una revisión general del desempeño de la economía mexicana en los inicios de la década de los setenta, momento previo a la crisis.

El comienzo de esta década representó la oportunidad de modificar la forma de implementación de la política económica y de corregir los desequilibrios que se suscitaron durante el *desarrollo estabilizador* y en las décadas previas.

En el discurso, la administración de Luis Echeverría pugnaba por resolver el problema de la desigual distribución del ingreso, elemento que durante el desarrollo estabilizador se había dejado de lado. Asimismo se argumentaba que en el *desarrollo compartido*, los beneficios del crecimiento económico serían

distribuidos equitativamente a la vez que mejoraría la baja competitividad de la industria en los mercados de exportación (Moreno-Brid C. y Ros J., 2010).

En materia fiscal, los planes contenían una reforma que incluía la acumulación de los ingresos de diversas fuentes para el pago del impuesto sobre la renta; se daba mayor importancia a la promoción de exportaciones y al desarrollo de industrias y bienes de capital, así como la regulación de la inversión extranjera directa (Moreno Brid C. y Ros J., 2010).³⁷

En un inicio la estrategia resultó exitosa, sin embargo, una serie de inconsistencias se hicieron notar; el principal problema fue la falta de una reforma tributaria que hiciera posible modificar la estructura de los ingresos y gastos del sector público; el déficit del sector público fue –al igual que en los cuarenta- financiado con emisión monetaria, encaje legal y un cada vez mayor uso del endeudamiento externo.

De acuerdo con Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros (2010), sin la reforma fiscal la estrategia de política económica tuvo menos instrumentos para proceder, entonces la deuda pública externa por un tiempo se convirtió en la herramienta que hacía falta para cumplir con los objetivos en materia fiscal.

Por otro lado, el desencuentro entre el sector público y el privado condujo a que en 1972 se diera el primer intento de fuga de capitales, frustrando así un intento más por llevar a cabo la reforma tributaria (Gracida, 2002).

Al respecto: “El acuerdo al que llegan, al incluir solamente el incremento de la tasa impositiva de los títulos al portador, sigue encubriendo el monto total de los ingresos, lo cual limita la incidencia redistributiva del impuesto global personal establecido a principios de ese mismo año.” (Gracida, 2002:107).

Para 1976 la fuga de capitales obligó al gobierno a cambiar de manera fundamental la forma en la que se implementaba la política económica, es decir,

³⁷ En las políticas de promoción a la exportación se incluyó el establecimiento de subsidios a las exportaciones por medio de los certificados de devolución de impuestos, la devolución de impuestos para los insumos importados de compañías exportadoras así como el aumento del crédito a corto plazo por parte del Fomento para las Exportaciones de Productos Manufacturados. Véase Moreno-Brid C. y Ros J., 2010.

ante las presiones sobre la balanza de pagos el gobierno tuvo que abandonar la paridad en el tipo de cambio y devaluar el peso.

De este modo concluye una etapa trascendental para la economía mexicana en lo que a crecimiento económico se refiere, a partir de ello el gobierno tuvo que recurrir por primera vez al financiamiento por parte del Fondo Monetario Internacional, así como a la firma de un convenio de facilidad ampliada.

3. 5 Consideraciones finales

En un escenario caracterizado por altas tasas de inflación e inestabilidad tanto en precios como en tipo de cambio se gestó el proyecto de política económica mejor conocido como *desarrollo estabilizador*, periodo en la historia de México que ha sido catalogado por muchos como el modelo a seguir en materia económica.

Sin embargo, el análisis del presente capítulo ha permitido encontrar una serie de elementos que bien pueden ayudar a comprender el por qué del término de esta etapa de crecimiento.

Como ya se ha analizado, el diseño de la política económica durante el *desarrollo estabilizador* surgió en un contexto de inestabilidad macroeconómica; lo anterior marcó las bases para que se consideraran vedadas las estrategias que se habían adoptado antes.

Al contrario que en las décadas previas, se optó por el mantenimiento de finanzas públicas sanas y aunque en términos generales el objetivo se cumplió, es posible encontrar algunos momentos de déficits en las finanzas públicas debido a que la creación de infraestructura para dinamizar al sistema productivo continuaba siendo prioritaria.

Por otro lado, la rápida expansión económica que caracteriza al periodo, no estaba acompañada de una industria capaz de satisfacer las demandas del mercado interno; asimismo, la industrialización requería la importación de bienes intermedios y de capital. Por lo tanto, a medida que crecía el producto, las necesidades de importación también lo hacían, a pesar de que la economía mexicana gozaba de los beneficios que podría proporcionar un mercado sin competencia del exterior (debido a la política de sustitución de importaciones).

Una opción para resolver los problemas de comercio internacional era la devaluación de la moneda mexicana, sin embargo, la experiencia de las décadas pasadas, así como el muy cercano proceso electoral hizo que no se considerara como alternativa para solucionar el problema. En consecuencia, la vía por la que optaron fue el endeudamiento tanto interno como externo, lo que generó incrementos en las tasas de interés, en el consumo y la inversión privada. Por otro lado, la inequitativa distribución del ingreso ha sido un elemento sumamente discutido dentro de las críticas al *desarrollo estabilizador*, en ese sentido, al finalizar la década de los sesenta y con el cambio de administración arribó la idea de que tendrían que solucionarse los problemas de distribución del ingreso. Para ello se implementó un programa de política económica que en materia fiscal buscaba la acumulación de ingresos por medio de cualquier fuente, eliminando el régimen de finanzas públicas relativamente sanas del *desarrollo estabilizador*; la suma de todos estos elementos así como los efectos del exterior tendrían como resultado una crisis económica que se desataría en 1976.

Conclusiones

A lo largo del trabajo se ha hecho una revisión de los elementos que condujeron al fin de la etapa de mayor crecimiento económico de México en la época contemporánea. Para llevarlo a cabo se buscó en tres momentos las fuentes de debilidad que pudieran explicar tal comportamiento; lo anterior nos lleva a las siguientes conclusiones.

En los años treinta, el arribo de una nueva forma de orientación en el uso de políticas monetaria y fiscal expansivas, impulsó a los gobiernos de diversos países a modificar tanto el diseño como la implementación de la política económica. En este proceso de cambio, México no estuvo exento; aunque al inicio sólo se buscaba corregir los desequilibrios que generó la Gran Depresión, posteriormente representarían la forma en la que el Estado proporcionó los recursos necesarios para incrementar la capacidad productiva del país.

Detrás de este objetivo se suscribieron una serie de acciones en política fiscal que si bien lograron altos niveles de crecimiento económico, también generaron una serie de inestabilidades que darían fin a esta etapa. Se considera que fueron tres los elementos de inestabilidad que explican la falta de crecimiento económico sostenido que se reflejaría en la década de los setenta:

Ante el firme objetivo de dinamizar a la economía, en los años cuarenta se hizo uso de la política fiscal expansiva. Sin embargo, el uso de esta herramienta condujo a déficits públicos cuya única forma de financiamiento fue la monetización (recordemos que tanto los préstamos del exterior como incrementar la base tributaria se consideraron estrategias vedadas).

Si bien la monetización permitió financiar el déficit y continuar desarrollando la capacidad productiva del país, se generó inestabilidad en precios y en tipo de cambio, elementos que conducirían a las devaluaciones de 1948 y 1954.

Por lo tanto, puede afirmarse que el primer elemento de inestabilidad fue la estrategia de monetización del déficit en la medida en que dotó a la economía de una serie de desequilibrios, los cuales resultarían definitivos en el diseño de política económica en los años del *desarrollo estabilizador*.

En un escenario caracterizado por inestabilidad tanto en precios como en tipo de cambio, se suscribió la política económica del *desarrollo estabilizador*, el objetivo era incrementar el ingreso nacional a partir de una sana relación entre ingresos y gastos del sector público así como control en el tipo de cambio por medio de su fijación.

Como se analizó, durante esos años se generarían los más altos niveles de crecimiento económico en México durante todo el siglo XX, sin embargo, a medida que crecía el producto, las demandas de importación también lo hacían, generando déficits en balanza comercial, hecho que resulta contradictorio si se considera que en ese entonces imperaba el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones.

Para resolver los déficits en balance comercial, la devaluación del peso representaba una buena alternativa, sin embargo, la experiencia de las décadas anteriores condujo a que se considerara como vedada tal medida, optando por el endeudamiento tanto interno como externo. En el corto plazo, se solucionó el problema, pero se pospuso un asunto fundamental en el ejercicio fiscal: la reforma tributaria. Por lo tanto, es posible afirmar que el segundo elemento de inestabilidad fue la falta de un aparato productivo que ante un mayor crecimiento económico fuera capaz de competir con la progresiva demanda de importaciones.

La tercera y más importante fuente de inestabilidad ha sido la falta de una reforma fiscal capaz de generar mayores ingresos tributarios para las autoridades económicas que le permitieran hacer uso de los recursos públicos destinados a actividades productivas.

Lo anterior, ha afectado de manera importante a la economía mexicana a lo largo de todo el siglo, por ejemplo: durante la década de los cuarenta, cuando se decidió financiar el déficit público con emisión monetaria, se argumentó que era la única opción debido a que no era posible incrementar la carga tributaria, pues las clases bajas resultarían las más desfavorecidas. Sin embargo, en este trabajo se ha señalado que en términos generales los ingresos provenientes de impuestos como proporción del PIB han sido relativamente bajos.

Del mismo modo, durante el *desarrollo estabilizador* el endeudamiento tanto interno como externo hicieron que se dejara de lado la opción de realizar una reforma tributaria que permitiera aumentar los ingresos del sector público y asignarlos tanto a la creación de infraestructura a nivel nacional como a otro tipo de actividades.

Lo anterior nos lleva a reflexionar acerca de la viabilidad de los proyectos en materia económica, debido a que la incapacidad para generar una mayor carga tributaria ha obligado a hacer uso de los recursos con los que cuentan, generando efectos colaterales negativos en el funcionamiento del sistema económico.

Finalmente, la desigual distribución del ingreso constituyó un factor de debilidad principalmente en los años del desarrollo estabilizador, problema estructural que se ha acentuado en la actualidad.

Bibliografía

ABOITES, Luis (2003), *Excepciones y privilegios. Modernización tributaria y centralización en México, 1922-1972*, El Colegio de México, México.

ÁGUILA, Marcos T. (2010), "Raíz y huella económicas del cardenismo" en LEÓN Y GONZÁLEZ Samuel (Coord.) *El cardenismo 1932-1940*, Serie historia crítica de las modernizaciones en México, CIDE, FCE, CONACULTA, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, México.

ALEJO, Francisco J. (1971). "La política fiscal en el desarrollo económico de México", en *La sociedad mexicana: presente y futuro*, Fondo de Cultura Económica, México.

CABRAL, Roberto (1985), "Industrialización y política económica", en *Desarrollo y Crisis de la economía mexicana*, Selección de Rolando Cordera, Lecturas No. 39, Fondo de Cultura Económica, México.

CAMPA J. (2010), "La formación de una clase empresarial rentista" en JEANNOT F. (Coord.) *Las instituciones del capitalismo occidental. Eficiencia e ineficiencia adaptativas*. Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, Sísifo Ediciones, México.

CÁRDENAS, Enrique (1994), *La Hacienda Pública y la política económica 1929-1958*, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México-Fideicomiso Historia de las Américas, México.

_____ (1995), *La industrialización mexicana durante la Gran Depresión*, El Colegio de México/ Centro de Estudios Económicos, México.

_____ (1996), *La política económica en México, 1950-1994*, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, México.

_____ (1996), "La política económica en la época de Cárdenas" en Águila M. Marcos y Enríquez Perea A. (Coord.), *Perspectivas sobre el cardenismo*:

ensayos sobre economía, trabajo, política y cultura en los años treinta, Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco, México.

DORNBUSCH, R. (1982), *Políticas de estabilización en los países en desarrollo: ¿qué es lo que hemos aprendido?* en Desarrollo económico Vol. 22 No. 86 (Jul-Sep), Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Argentina.

_____, FISCHER S. y STARTZ R. (2004), *Macroeconomía*, Mc Graw Hill, Novena edición, Colombia.

EKELUND Robert y HERBERT R. F. (1992), "John Maynard Keynes, la teoría general y el desarrollo de la macroeconomía" en *Historia de la teoría económica y de su método*, Mc Graw Hill, Tercera Edición, España.

FERNANDEZ HURTADO (1976), "Medio siglo de Estadísticas económicas seleccionadas" en *Cincuenta años de banca central*, Banco de México, Fondo de Cultura Económica, México.

GRACIDA, Elsa (2002), *El siglo XX mexicano: un capítulo de su historia, 1940-1982*, Facultad de Economía, UNAM, México.

GUERRERO, Aleida (2005), "El pensamiento económico en México: Etapa de definición del Estado Interventor" en Romero Sotelo, M.E. (Coord.), *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, Trillas, México.

HANSEN, Alvin (2003), *Fiscal Policy and Business Cycles*, Routledge Library Editions, Great Britain.

IZQUIERDO R. (1995), *Política hacendaria del desarrollo estabilizador, 1958-1970*, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, México.

KALDOR, N. (1978), "Las reformas al sistema fiscal en México" en *La economía mexicana. Política y desarrollo*, Lecturas de El trimestre económico, Fondo de Cultura Económica, México.

KEYNES, J.M. [1936] (2003), *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, Fondo de Cultura Económica, México.

KIGUEL, M. (1986), “Déficit fiscal e inflación” en *Desarrollo económico*, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires, Vol. 26, Núm. 102, Julio-Septiembre.

KRUGMAN, Paul (2007), *Macroeconomía: Introducción a la economía*. Editorial Reverte S.A., España.

LARRAIN F. y SACHS J. (1994), *Macroeconomía en la economía global*, Prentice Hall Hispanoamericana, México.

LASA, J. (1997), *Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal*, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México.

MANKIW, Gregory (1997), *Macroeconomía*, Antoni Bosch, Barcelona.

MEDIÑA PEÑA Luis (2004), *Hacia el nuevo Estado, México 1920-1994*, Quinta edición Fondo de Cultura Económica, México.

MORENO-BRID C., ROS J. (2010), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*, Fondo de Cultura Económica, México.

NAFINSA, *La economía mexicana en cifras*, México, 1978.

ORTIZ MENA A. (1978), “Contenido y alcances de la política fiscal” en SOLÍS L. (Coord.) *La economía mexicana. Tomo II Política y desarrollo*, Lecturas del trimestre económico, Fondo de Cultura Económica, México.

_____ (1998), *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*. Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, México.

_____ (1969), *Desarrollo estabilizador. Una década de estrategia económica en México* en “El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época”, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, México.

REYNOLDS, C. (1977), *Por qué el desarrollo estabilizador fue en realidad desestabilizador. Con algunas implicaciones para el futuro*. El trimestre económico, Vol. XLIV, núm. 146.

ROMERO J. (2001), Sustitución de importaciones y apertura comercial: resultados para México, Documento de trabajo núm. VI, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México, México.

SAMUELSON, Paul y NORDHAUS William (1996), *Economía*, Mc Graw Hill, Decimoquinta edición, España.

SNOWDON Brian, HOWARD R. Vane (1994), *A modern guide to macroeconomics. An introduction to competing schools of thought*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom.

SOLÍS, Leopoldo (1968), *Inflación, estabilidad y desarrollo: El caso de México en El Trimestre Económico*, vol. XXXV, núm. 139, México.

_____ (1987), *La herencia intelectual de John Maynard Keynes*, El Colegio Nacional, México.

_____ (1990), *La realidad económica mexicana. Retrovisión y perspectivas*, Siglo Veintiuno Editores, México.

SUÁREZ DÁVILA, F., “Eduardo Suárez (1895-1976). Bosquejo biográfico de Francisco Suárez Dávila” en SUÁREZ, Eduardo (2003), *Comentarios y recuerdos (1926-1946)*, Senado de la República, México.

_____ (2005), “Dos visiones de la política económica de México: Un debate en la historia” en ROMERO SOTELO, M.E. (Coord.), *Historia del pensamiento económico en México. Problemas y tendencias (1821-2000)*, Trillas, México.

TELLO, Carlos (1989), *La política económica en México 1970-1976*, Siglo veintiuno editores, México.

TURRENT DÍAZ, E. (1982), *Historia del Banco de México Vol. I*, Banco de México, México, pág. 387.

URQUIDI, Víctor (2005), *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, México.

VÁZQUEZ PANDO, Fernando A. (1998), *La formación histórica del sistema monetario mexicano y su derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie C, Estudios Históricos No. 75, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

VILLAREAL, René (1988), *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México: Un enfoque neoestructuralista (1929-1988)*, Fondo de Cultura Económica, México.

Fuentes electrónicas

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Sistema para la Consulta de Estadísticas Históricas de México 2009. Recuperado en Enero, Mayo, Junio y Agosto de 2011.

<http://www.bicentenario.inegi.org.mx/estadistica/default.asp>